

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les
Pratiques Administratives
en matière de transmission
DE
LA PROPRIÉTÉ MINIÈRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE VENDREDI 26 MAI 1922 A 4 HEURES 1/2

PAR

JEAN LE RAT

Président : M. ROLLAND.

Suffragants { MM. BERTHÉLEMY, professeur,
JÈZE, professeur.

1922

BUFFET ET LECLERC, IMPRIMEURS-ÉDITEURS

72, RUE DU CHATEAU-D'EAU, 72

PARIS

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Les
Pratiques Administratives
en matière de transmission
DE
LA PROPRIÉTÉ MINIÈRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE VENDREDI 26 MAI 1922 A 4 HEURES 1/2

PAR

JEAN LE RAT



Président : M. ROLLAND.

Suffragants { MM. BERTHÉLEMY, professeur,
JÈZE, professeur.

1922

BUFFET ET LECLERC, IMPRIMEURS-ÉDITEURS

72, RUE DU CHATEAU-D'EAU, 72

PARIS

PREMIÈRE PARTIE

Législation sur les transferts de concessions minières

EXPOSÉ GÉNÉRAL. — DROIT MONARCHIQUE. — DROIT INTERMÉDIAIRE. — LOI DU 21 AVRIL 1810. — ORDONNANCE DU 18 AVRIL 1842. — COMMISSIONS DE 1846-49. — RAPPORTS DUCARRE ET DE MARCÈRE. — PROJETS PARIS ET BAIHAUT, PROPOSITION FRANCIS LAUR. — PROJET BARTHO. — CONGRÈS DE LILLE.

EVOLUTION GÉNÉRALE DE LA QUESTION. — LE NATIONALISME MINIER. — RAPPORTS ZÉVAËS ET AJAM. — BUDGET DE 1911.

CRITIQUE DE LA LOI DE 1911.

Dans un exposé théorique très simplifié, l'étude du droit administratif minier, tel que le conçoit la législation française, pourrait se diviser en quatre branches. L'action de l'Etat serait tout d'abord considérée dans la création de la propriété minière, l'institution des concessions, acte essentiel et prérogative du pouvoir souverain. On examinerait ensuite l'exploitation de ces concessions, soumise à des règles de police d'ordre technique et parfois astreinte au partage de ses bénéfices, puis leur circulation entre les mains de propriétaires successifs. L'on verrait enfin l'Etat présider à leur disparition dans la procédure de renonciation ou les adjoindre à son domaine privé, soit après le retrait prononcé dans certains cas, soit, pour les concessions nouvelles, à l'expiration de leur terme normal (1).

La présente étude est consacrée au problème de la circulation (2). Problème qui, considéré isolément, peut paraître de médiocre intérêt. Les textes qui le résolvent en législation pratique sont peu nombreux, peu importants, relégués aux arrières-plans de la doctrine. Textes de circonstance, si l'on en croit les débats qui ont précédé immédiatement leur promulgation, ils n'ont point figuré de monuments juridiques et leur place paraît être marquée parmi les simples prescriptions de police qu'il est bon d'appliquer, mais vain de commenter.

Il faut pour s'assurer du contraire, élargir la question, rechercher ses rapports avec l'ensemble de l'évolution législative et y voir le carrefour où se sont heurtés et mêlés, parfois inextricablement, bien des principes opposés et bien des tendances adverses.

Et ces tendances elles-mêmes, il importe de ne pas les prendre seulement sur le vif, telles que les dévoile une discussion superficielle, un vote rapide. Plus que toute autre partie du droit administratif, le droit minier est, par

(1) Il s'agit là des concessions instituées sous le régime de la loi du 9 septembre 1919.

(2) Il est question bien entendu de la circulation des concessions, des droits de propriété et d'exploitation du sous-sol, et non de la circulation des produits extraits, des minerais, qui intéresse l'économie politique beaucoup plus que le droit administratif.

la nature même de son objet, d'évolution longue et lente. Bonnes ou mauvaises, ses dispositions ont rarement un effet immédiatement sensible. Et de même le temps est nécessaire à leur élaboration. Aussi n'hésiterons-nous pas, malgré la monotonie nécessaire des redites et des citations fastidieuses à consacrer de longues pages à l'exposé de l'évolution historique qui seule donne un sens intelligible à la question qui nous occupe.

Cet exposé se divisera naturellement en deux parties, correspondant à deux tendances parallèles mais bien distinctes. Tantôt le législateur, placé devant le transfert des concessions, considère principalement la personne du candidat à la propriété minière, son aptitude technique ou financière à bien gérer la mine qui passe entre ses mains, sa moralité, sa nationalité. De cette attitude procèdent l'article 138 de la loi de finances du 13 juillet 1911 et toute la jurisprudence actuelle. Tantôt la mutation de propriété ne paraît digne d'attention qu'en tant qu'elle peut amener certaines conséquences de concentration abusive, ou, au contraire, d'extrême division de la propriété minière considérée en quelque sorte objectivement. Ce point de vue qui paraît à l'heure présente quelque peu abandonné est représenté en droit positif par le décret du 23 octobre 1852 (réunion de concessions), l'article 7 de la loi du 21 avril 1810 et l'article 7 de la loi du 27 avril 1838 (division de concessions).

Cherchons tout d'abord dans les précédents historiques les premiers aspects du contrôle de l'Etat sur les transferts de la propriété minière, envisagés indépendamment de toute circonstance de groupement ou de morcellement.

*
**

La première trace que nous ayons rencontrée de préoccupations d'un tel ordre remonte assez haut dans le droit monarchique. Elle est marquée par l'obligation, inscrite dans l'arrêt du Conseil du Roi en date, à Fontainebleau, du 16 mai 1604 (1), de faire enregistrer aux greffes des mines les transactions concernant celles-ci. Prescription ayant pour objet de permettre au Grand Maître, Général réformateur et super-intendant (2) d'agir en tant que de besoin contre les exploitants qui « par négligence, avarice ou autre défaut provenant d'eux » auraient interrompu leurs travaux sans cause valable. Nous ne nous arrêterons pas à ce document dont l'intérêt, à notre temps, est de curiosité plus que de doctrine (3).

Ce n'est qu'à l'époque révolutionnaire que la question sera posée, en l'an VI, avec une grande netteté.

A ce moment le sous-sol est régi par la loi du 28 juillet 1791. L'Assemblée Constituante a élaboré hâtivement ce texte en trois séances, au milieu d'insolubles contradictions (4). C'est une œuvre remarquable si l'on songe qu'avant elle rien de vraiment systématique n'existait et qu'elle doit

(1) Lamé-Fleury, de la Législation minière sous l'ancienne monarchie, page 87.

(2) Office créé en janvier 1597. V. Lamé-Fleury, op. cit. page 79.

(3) Il ne conviendrait pas de rapprocher ces dispositions de la Loi de 1911 quant à leur fond, mais plutôt de l'ordonnance du 18 avril 1842 imposant aux acquéreurs de mines la formalité de l'élection de domicile (Bulletin des Lois, 1842 partie principale, 1^{er} Semestre, page 273, Annales des Mines 1842, 1^{er} Semestre, page 812).

(4) Voir Delebecque, Traité sur la législation des mines, minières et carrières en France et en Belgique (1836), pages 278 et suivantes ; Peyret-Lallier, Traité sur la législation des mines (1842), T. 1^{er}, pages 30 et suivantes.

être considérée comme le point de départ du droit minier. Mais en soi c'est une œuvre très inégale. Certaines de ses dispositions sont si faibles et si entièrement inapplicables que le Ministre de l'Intérieur Chaptal, dans son instruction du 18 Messidor an IX (1) devra, sous couleur de commentaire et selon l'expression de Regnaud de Saint-Jean-d'Angély (2), « la modifier par de nombreuses interprétations ».

Sous l'empire de la loi de 1791, nous dit Dupont (3) les anciennes concessions ont été divisées et des puits de mines ouverts en grand nombre. Ces exploitations ainsi morcelées sont passées entre les mains d'incapables.

Il faut remédier à cette situation. Ce sera l'objet de l'arrêté du Directoire Exécutif en date du 3 Nivôse an VI (4), texte précis et bien établi dont l'article 138 n'est qu'une réédition assez hésitante.

Un préambule en définit l'esprit et rappelle que les concessions ont pour objet d'empêcher les richesses minérales de la République de devenir la proie de l'ignorance et de la cupidité et qu'en conséquence la loi a assujéti les demandeurs en concession à justifier de leurs facultés et des moyens qu'ils comptent employer pour assurer l'exploitation. Il est nécessaire que cette justification soit également faite par leurs cessionnaires, héritiers, donataires, légataires et autres ayant-cause.

Il ne s'agit donc que d'apprécier la moralité et les capacités, tant financières que techniques, des acquéreurs, à l'exclusion, au moins en principe, de toute autre considération. Nous verrons au contraire la loi de 1911 recevoir des applications inspirées de principes bien différents.

Citons, en raison de sa grande importance historique, le texte de l'arrêté de Nivôse :

« *Article premier.* — Aucuns transports, cessions, ventes ou autres actes « translatifs des droits accordés par les concessions (5) et permissions « d'exploiter les mines métalliques et de combustibles ou salines et d'établir « des usines (6) ne pourront être exécutés, et les cessionnaires et autres jouir « de l'effet desdits transports et actes équivalents, qu'après l'autorisation « spéciale de l'Administration Centrale du département où sera situé le « chef-lieu de l'exploitation, laquelle sera sujette à l'approbation du Direc- « toire Exécutif, conformément à l'article VIII du titre 1^{er} de la loi du « 27 juillet 1791 (7).

« *Article II.* — Tous les cessionnaires ou porteurs d'actes énoncés en « l'article précédent, ainsi que les héritiers, donataires, légataires et ayant- « cause des citoyens pourvus desdites concessions ou permissions, ou de leurs « cessionnaires seront tenus dans les six mois de la publication du présent « arrêté de se pourvoir à l'effet d'obtenir ladite autorisation. Ledit délai « de six mois ne courra, pour les héritiers, donataires ou légataires dont les

(1) Publiée au Journal des Mines, an IX, page 845.

(2) Exposé des motifs de la loi de 1810. Locré, Législation des Mines (1828) page 381.

(3) Dupont, Traité pratique de la jurisprudence des mines, T. 1^{er}, page 47.

(4) Inséré au Bulletin N° 173 des Lois de la République (an VI) sous le numéro 1634.

(5) Cette formule extensive ne comprend pas seulement la transmission du droit de propriété mais aussi celle du simple droit d'exploiter à titre précaire. Les dispositions de l'arrêté de Nivôse devaient donc s'appliquer à l'amodiation qui est le louage des concessions de mines.

(6) La législation spéciale relative aux usines ayant été abrogée par la loi du 9 mai 1866, nous laissons de côté les dispositions qui la concernent.

(7) C'est-à-dire suivant la procédure établie par les demandes en concession.

« droits s'ouvriront à l'avenir, qu'à compter du jour où ils auront fait acte
« d'héritiers, ou de la date des donations et actes de délivrance des legs.

« *Article III.* — Faute par les cessionnaires, héritiers, légataires, dona-
« taires, et autres ayant-cause de s'être pourvus dans le délai fixé par l'article
« précédent, ils seront considérés comme exploitant sans concession et permis-
« sion, et les défenses portées par la loi leur seront faites par les Adminis-
« trations Centrales des départements, à la diligence des Commissaires du
« Directoire Exécutif.

« *Article IV.* — Les autorisations énoncées aux deux premiers articles
« ne seront accordées qu'après la justification des facultés et moyens des
« cessionnaires, héritiers, légataires et donataires desdites concessions ou per-
« missions pour assurer l'exploitation... etc... etc... »

Il n'entre pas dans notre plan de commenter en détail ce texte dont les dispositions ne prennent tout leur intérêt que mises en regard de celles qui régissent aujourd'hui la matière. Bornons-nous à remarquer qu'elles étaient susceptibles des effets rétroactifs les plus regrettables, subordonnant à l'octroi d'une autorisation la validité des transferts librement accomplis avant le 3 Nivôse.

Par contre, il est impossible de ne pas s'arrêter dès à présent à considérer la réglementation de l'an VI dans ses rapports avec le droit minier général de la période révolutionnaire contenu, nous le savons, dans la loi du 28 juillet 1791. Cette loi instituait un régime de concessions à temps, limitées, à une durée maximum de cinquante années. De même à l'époque actuelle nous voyons, peu d'années après la loi de 1911, ressuscitant les prescriptions de Nivôse, la loi du 9 septembre 1919, modifiant entièrement sur ce point les bases de la législation antérieure, limiter la durée des concessions nouvelles. Ainsi ces deux notions : *Limitation de durée* et *Contrôle des transferts*, bien qu'aucun lien logique direct ne les relie, semblent suivre la même évolution en sorte que l'esprit législatif qui amène l'une d'elles fasse presque nécessairement apparaître l'autre.

Sans doute, il pourrait n'y avoir là que simple coïncidence. Nous ne, le croyons pas et pour rechercher la raison véritable de ce parallélisme, nous nous voyons amenés, sans entrer dans une critique approfondie des principes systématiques du droit minier, à indiquer sommairement le cadre dans lequel ces principes peuvent s'inscrire.

*
**

Dans un plan très synthétique, on pourrait ranger les doctrines de législation minérale entre deux types extrêmes qui seraient la nationalisation des mines d'une part, l'application pure et simple du droit commun d'autre part.

L'idée de nationalisation s'est fait jour dans divers mouvements d'opinion parlementaires au début du XX^e siècle. On peut utilement consulter à cet égard le rapport présenté à la Chambre des Députés par M. Alexandre Zévaès (1) à l'occasion des projets de 1908 dont nous parlerons plus loin. Ses partisans estiment nécessaire d'attribuer, avec ou sans effet rétroactif, tout l'intérieur du sol à l'Etat qui en assurerait l'exploitation.

L'application pure et simple du droit commun est réalisée par le système de l'accession dans lequel le propriétaire de la surface se voit attribuer d'office le tréfonds avec toutes les substances qu'il peut renfermer. Ce système est en

(1) Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} avril 1909.

vigueur en Angleterre. Après avoir trouvé des défenseurs ardents en 1791 (1) et pendant la Restauration il paraît entièrement abandonné en France.

Entre ces deux types opposés de réglementation, deux solutions moyennes peuvent trouver place sous les désignations de « droit régalien » et de « domanialité ». Elles ont ceci de commun que le droit d'exploiter les gisements souterrains, laissé aux particuliers, y est fondé sur une concession octroyée par l'Etat. Il convient de ne les définir qu'avec une grande prudence. Il semble en effet, qu'il s'agisse là de notions délicates que de nombreux théoriciens ont eu peine à distinguer nettement, ce qui est pourtant de première importance à l'égard des conséquences pratiques.

Avant de tenter de les préciser, remarquons que nous devons travailler sur une terminologie mal fixée, en sorte qu'il est inévitable de qualifier de domaniales des dispositions que de savants auteurs auront fait entrer dans le droit régalien, ou inversement. Toutefois, il nous semble que les caractères suivants pourraient être considérés comme assez bien fixés :

Dans la notion de domanialité l'Etat possède un droit tout au moins éminent sur le sous-sol. Mais il ne se charge pas en principe d'assurer la mise en valeur de ce dernier. Il y a donc concession et cette concession est une sorte de contrat administratif, analogue à la concession de travaux publics, à débattre entre l'Etat-domaine et le concessionnaire, contrat susceptible de comporter toutes sortes de clauses et conditions, inscrites en général dans un cahier des charges (2).

Au contraire, dans la théorie régaliennne pure, le sous-sol est primitivement *res nullius*, l'Etat domaine disparaît et l'Etat souverain, jouant un rôle en quelque sorte passif examine les titres et facultés des candidats à l'attribution d'une mine. Après quoi, ayant choisi le plus digne, il lui laisse la pleine propriété du gisement concédé, se bornant à la surveillance de police qui doit assurer la sûreté publique et celle des ouvriers au milieu des dangers de toute nature que présente une exploitation souterraine (3).

En résumé, nous trouvons d'un côté l'*Etat-domaine*, jouant un rôle actif dans l'élaboration d'un « contrat de concession » et se réservant par ce contrat tels droits qu'il juge utile ; de l'autre côté l'*Etat-souverain* jouant un rôle pas-

(1) Voir dans Peyret-Lallier les discours d'Heurtaut-Lamerville et de Delandine.

(2) La pratique du cahier des charges est essentiellement domaniale. Voici, a contrario, ce qu'en dit M. Louis Aguillon (Législation des mines de France, 1903, page 128), traitant du droit régalien de 1810 :

« Bien que remontant à l'origine même de notre Loi de 1810, la pratique « du cahier des charges n'en est pas moins discutable ; le mot même accolé « à celui de concession de mine n'est pas heureux. Il tend, en effet, à assimiler « la concession à une concession de travaux publics, l'acte institutif d'une pro- « priété qui doit être soumise exclusivement à des charges légales au contrat, « librement débattu entre eux, qui lie l'entrepreneur et l'Administration. » Et, dans son examen de la loi du 9 septembre 1919, M. Louis Rolland résume entièrement le problème dans l'observation suivante : « Il est certain que l'exis- « tence d'un cahier des charges évoque l'idée d'un acte contractuel, au moins pour partie. » (Les nouvelles concessions de Mines. — Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1920.)

(3) Voir M. Louis Aguillon, Législation des mines de France, page 129.

« Le Gouvernement peut décider discrétionnairement s'il y a lieu à insti- « tuer une concession, avec quelles limites dans l'étendue de la surface soumise « aux enquêtes, en faveur de quel demandeur ; cela fait ce n'est plus qu'un « titre de propriété qu'il peut et doit délivrer et d'une propriété qui ne peut être « soumise qu'aux charges définies par la Loi ».

sif limité au choix du futur propriétaire et ne conservant par devers lui que les droits afférents à la puissance publique (1).

Dans le premier cas, le concessionnaire est une sorte d'exploitant à bail, dans le second, il est véritablement propriétaire de la mine.

Ceci dit, quittons la théorie pour rentrer dans le droit positif.

La loi de 1791 et celle de 1919 ont ceci de commun que, sans se placer nettement sur le terrain de la domanialité, elles inclinent très fortement vers les conséquences de ce système, notamment en donnant au concessionnaire non une propriété véritable mais un droit temporaire d'exploitation, le gisement devant après un certain nombre d'années revenir à l'Etat (2).

Quand cette tendance prévaut, il devient naturel et nécessaire de contrôler plus étroitement l'exercice des droits du concessionnaire et tout d'abord en ce qui concerne le passage de la concession entre les mains d'exploitants successifs qui sont pour ainsi dire moins des propriétaires que de simples dépositaires.

Ainsi nous est logiquement expliqué le parallélisme des mouvements législatifs de 1791 — an VI et 1911 — 1919. Ainsi nous apparaissent aisément les conditions dans lesquelles naît la réglementation des transferts et l'esprit juridique qui l'anime.

Nous allons maintenant voir comment elle disparaît et trouver la contre-épreuve de cette opinion en étudiant l'élaboration de la loi du 21 avril 1810.

(1) Il convient de remarquer que cette classification pourrait donner lieu à certaines objections :

Il existe un autre système, décrit par tous les auteurs, soutenu par de nombreuses autorités dont la première en date est Turgot (Voir Naudier, *Législation des Mines* 1877, page 38), présentant sur tout autre l'avantage d'une évidente équité et qui possède à l'époque contemporaine de nombreux partisans ; (On peut citer dans ce sens les projets Baihaut de 1886). C'est celui de la « mine à l'inventeur » ou, plus juridiquement, le principe d'occupation.

Cette notion s'expliquant d'elle-même, nous n'avons pas à la développer, il suffit d'observer que le système de l'occupation n'est qu'une variété du droit régalien, caractérisée par certaines règles qui s'imposent à l'Etat dans le choix du concessionnaire mais ne modifient en rien la nature de la propriété concédée.

D'autre part, l'exploitation des mines en régie soulève certaines difficultés. On pourrait croire d'après notre exposé que cette pratique est intimement liée à la nationalisation du sous-sol. Or, il peut exister des mines exploitées en régie sous l'empire du principe de domanialité. Il peut en exister, et le fait s'est produit, sous le droit régalien de 1810 (Voir Aguillon, *op. cit.* page 99). En terrain superficiel domanial il en serait de même jusque sous le régime de l'accession.

Mais tandis que dans la nationalisation la régie est générale et de droit, dans tout autre système elle est l'exception et ne saurait résulter que d'un acte formel qui statue sur une demande en concession de l'Etat-Domaine comme sur celle d'un particulier.

(2) Voir sur la loi de 1919 M. Louis Rolland, *op. cit.*

« En des phrases singulièrement contournées, le rapporteur à la Chambre des députés a indiqué qu'il y avait une grande différence entre les concessions nouvelles et celles de la loi de 1810. Au cours de la discussion à la Chambre des députés on a, dans l'article 1 § 4, substitué les mots « droits immobiliers » au mot « immeubles » qui s'y trouvait précédemment, sur un amendement de M. Lafont, inspiré par le souci de ne pas affirmer que le concessionnaire a un droit de propriété. Enfin, le rapporteur au Sénat n'a point osé aborder le problème. Il a déclaré troublante la question de savoir dans quelle mesure le texte voté par la Chambre maintenait les principes essentiels du régime minier.

« La vérité, c'est que le droit du nouveau concessionnaire, ce droit immobilier susceptible d'hypothèque, mais temporaire, n'est pas le droit de propriété de notre Code Civil. C'est quelque chose de nouveau. »

*
**

On peut penser, malgré quelques phrases équivoques de Stanislas de Girardin, que le législateur de 1810 a entendu appliquer dans toute sa rigueur le principe régalien.

Il suffit, pour s'en assurer, de relire les paroles de Napoléon I^{er} sur le caractère de libre et pleine propriété qu'il lui semble nécessaire de donner aux mines. Ces paroles sont à chaque page dans le récit des délibérations du Conseil d'Etat impérial. Citons entre autres cette séance du 18 Novembre 1809 (1) où Napoléon s'étend sur le grand intérêt qu'il y a à imprimer aux mines le cachet de la propriété.

« Si l'on n'en jouissait que par concession en donnant à ce mot son « acception ordinaire, dit-il, il ne faudrait que rapporter le décret qui concède « pour dépouiller les exploitants ; au lieu que si ce sont des propriétés elles « deviennent inviolables... le secret est de faire des mines de véritables pro- « priétés et de les rendre par là sacrées dans le droit et dans le fait... « les mines n'existent (juridiquement) qu'au moment où elles sont purgées « de la propriété de la surface et, à ce moment, elles deviennent des pro- « priétés par l'effet de la concession. De ce moment, elles se confondent avec « les autres propriétés ».

Et si l'on doute que cette opinion ait prévalu dans la loi et dans la jurisprudence ultérieure, il suffit de se reporter au très important avis du Conseil d'Etat en date des 19 et 26 décembre 1907 (2).

Cet avis a été provoqué par une demande du Ministre des Travaux Publics. Celui-ci désire assujettir les concessionnaires nouveaux à différentes obligations inscrites dans un cahier des charges et, transportant cette question sur son véritable terrain, il expose les arguments et énumère les autorités que l'on peut invoquer tant en faveur de la théorie de la concession-propriété qu'en faveur de celle de la concession-contrat.

Le Ministre semble incliner vers l'abandon de la distinction qui sépare l'Etat-puissance publique de l'Etat personne morale et vers l'assimilation de la concession de mines à la concession de travaux publics, ce qui rentre entièrement dans le cadre des idées que nous avons exposées sous le nom de domanialité.

Extrayons de la réponse du Conseil les lignes qui suivent, d'une remarquable netteté :

« Considérant que, si le mot concession est employé en droit adminis- « tratif pour désigner de nombreux actes de natures très différentes, l'iden- « tité de dénomination n'implique aucune assimilation nécessaire entre ces « divers actes ; que notamment on ne saurait établir aucune analogie entre les « concessions de travaux publics par lesquels une autorité confie à une société « privée la gestion d'un service public sous des conditions déterminées spécia- « lement dans chaque cas et pour une durée limitée et la concession de mines « par laquelle la puissance publique institue une propriété perpétuelle dont « le régime est fixé par la loi des 21 avril 1810 — 27 juillet 1880 ».

La loi de 1810 est donc basée sur le principe régalien. Voyons quelles applications ses créateurs en déduiront à l'égard des transferts dont la concession-propriété fera l'objet.

Dès la seconde séance consacrée le 22 mars 1806 (3) par le Conseil d'Etat

(1) Locré, op. cit. page 235.

(2) Annales des Mines, 1907, Lois et décrets, page 547.

(3) Locré, op. cit. page 34.

à l'élaboration de la loi, Napoléon, dans une déclaration de principe qui servira de base à toute discussion ultérieure, proclame qu'il faut que l'on puisse vendre les concessions, les donner, les hypothéquer, d'après les mêmes règles que l'on aliène ou que l'on engage une ferme, une maison, en un mot un immeuble quelconque. Plus tard, Regnaud de Saint-Jean-d'Angély, dans son exposé des motifs dira (1) :

« Les mines seront désormais une propriété perpétuelle..., la vente, la donation, la succession de cette partie importante de la richesse territoriale et commerciale à la fois devient soumise à des règles communes à toutes les propriétés.

Et la loi du 21 avril 1810, en son article 7, disposera que l'acte de concession « donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle est dès lors transmissible comme tous autres biens... »

Il eût été difficile d'être plus clair. Cependant les errements anciens ne seront pas abandonnés immédiatement et sans hésitation, nous le voyons par l'instruction ministérielle du 3 août 1810 (2), laquelle renferme le paragraphe suivant :

« En général, il est bon que les mutations n'aient lieu qu'avec l'approbation du Gouvernement afin de s'assurer que les nouveaux prétendants à cette propriété atteignent le but de la loi et qu'ils possèdent les facultés nécessaires pour exécuter les conditions de l'acte de concession.

« On sent que, si cela n'était pas ainsi, tous les soins que prend le Gouvernement pour n'accorder les concessions qu'à des personnes reconnues en état de les faire valoir seraient illusoires si, par l'effet des mutations, ces propriétés passaient indifféremment dans toutes sortes de mains. »

C'était, en fait, le retour au système de Nivôse. Mais cette doctrine, évidemment contraire à l'esprit comme à la lettre de la loi de 1810 ne devait se maintenir que peu de temps.

Dans un avis du 21 août 1810, approuvé le 28 du même mois (3), le Conseil d'Etat, appelé à examiner un projet de décret tendant à autoriser une cession des mines de plomb d'Erlenbach, concluait, s'appuyant sur le texte déjà cité de l'article 7, « qu'il n'y avait pas lieu de délibérer sur cette affaire, l'acquéreur pouvant disposer de la mine sans l'intervention du Gouvernement ».

La cause était entendue. Pendant longtemps il ne sera plus question de contrôle.

*
* *

Sous Louis-Philippe reparaissent de nouvelles traces de cet ordre de préoccupations. Une ordonnance royale du 18 avril 1842 (4) considérant que, pour assurer l'exercice de la surveillance administrative sur les mines, il est nécessaire de pouvoir atteindre à un domicile connu le titulaire de la concession, prévoit ce qui suit :

« *Article Premier.* — Tout concessionnaire de mine devra élire un domicile qu'il fera connaître par une déclaration adressée au Préfet du département où la mine est située.

(1) Locré, op. cit. page 384.

(2) Recueil des Lois, ordonnances, décrets etc..., 1805-1816 page 214.

(3) Journal des mines, volume 28, 1810, page 483.

(4) Recueil des Lois, ordonnances, décrets etc..., 1841-47, page 125.

« *Article II.* — En cas de transfert de la propriété de la mine, à quelque « titre que ce soit, l'obligation énoncée à l'article précédent est également « imposée au nouveau propriétaire ».

Ces dispositions, en elles-mêmes fort modérées et d'un intérêt restreint furent commentées par une circulaire aux Préfets en date du 16 mai 1842 (1) où se dessine plus nettement l'esprit de l'heure.

On peut regretter à beaucoup d'égards les dispositions de Nivôse, disait en substance le Ministre des Travaux Publics..., on eût évité par leur moyen beaucoup d'abus... Toutefois d'autres considérations ont prévalu. —

C'est que, dès le lendemain de la loi de 1810, la notion régaliennne avait commencé à s'obscurcir progressivement et, dès lors, l'absence de réglementation des transferts apparaissait moins comme une conséquence naturelle des principes de la loi que comme une lacune regrettable (2).

Vers 1848 une vive effervescence d'idées se produit dans le sens d'une réforme générale de la législation minière. Le problème qui nous occupe va se retrouver immédiatement aux premiers plans.

Il y a lieu tout d'abord de signaler à cet égard le rapport présenté le 21 février 1848 par la Commission chargée de la revision de la législation des mines en Algérie (3). L'intérêt particulier de ce texte vient de ce que ses auteurs ne sont arrêtés dans le développement de leur pensée par aucune considération juridique de droit régalien car « le principe de la domanialité « des mines ne paraît pas contestable en Algérie... c'est le droit de la « conquête » (lettre du Ministre des Travaux Publics au Ministre de la Guerre en date du 20 août 1845) (4).

La Commission cite tout d'abord un avis du Conseil Général des Mines en date du 10 octobre 1845 : « Il faut exiger que la vente des concessions soit soumise à l'approbation du Gouvernement », puis différents rapports et avis d'un grand intérêt mais se rapportant plutôt aux questions spéciales que pose l'acquisition de mines par des sociétés (5). Quoi qu'il en soit de ces considérations d'un ordre particulier, la Commission, dans son exposé des motifs, exprime l'opinion suivante :

« Les inconvénients de la libre transmission des mines sont trop connus « pour qu'il soit besoin d'insister. L'autorisation du Gouvernement est indis- « pensable pour empêcher que les garanties qu'on a, avec raison, exigées avant « la concession s'évanouissent le lendemain du jour où elle a été instituée.

« Si l'on se croit empêché en France par les termes de la loi de 1810 « d'exiger que la vente d'une mine soit soumise à l'approbation du Gouver- « nement, rien ne fait obstacle en Algérie à ce que cette règle soit prescrite. « On a souvent regretté qu'elle n'existât pas dans la métropole.

« L'expérience faite ici doit être mise à profit dans nos possessions « d'Afrique... cette disposition a déjà été insérée dans les ordonnances ren- « dues jusqu'à ce jour... »

(1) Recueil des Lois, ordonnances, décrets etc..., 1841-47, page 127.

(2) On ne peut oublier que cette circulaire apparaît quatre ans après la loi du 27 Avril 1838, examinée en troisième partie, qui, malgré son titre anodin (loi sur l'assèchement des mines) a fortement sapé les bases de la construction napoléonienne.

(3) Rapport de la Commission chargée de la révision de la législation des mines en Algérie. Paris, Imprimerie Nationale, 1849.

(4) Rapport précité, page 7 — Notons qu'avant 1851, les concessions de mines en Algérie étaient temporaires. Ce fait vient à l'appui des rapprochements que nous avons faits plus haut.

(5) Voir troisième partie.

Par une circonstance assez curieuse la réforme de la législation algérienne se fit alors dans un sens opposé aux vœux de la Commission. En effet, comme le disait celle-ci, les ordonnances de concession comportaient, en vertu du principe de domanialité par droit de conquête énoncé plus haut, des clauses qui suppléaient au silence des textes réglementaires. Or, les travaux de la Commission n'aboutirent pas à la création d'un code minier algérien, mais la loi du 16 juin 1851 sur la constitution de la propriété en Algérie fit disparaître avec ledit principe les applications qui en étaient tirées, en sorte que les transferts de propriété devinrent libres ainsi que sous le régime métropolitain.

Mais des projets de plus vaste envergure se font jour. Le Ministre des Travaux Publics charge une nouvelle Commission d'étudier une réforme d'ensemble, les travaux de cette assemblée sont soumis à l'examen du Conseil Général des Mines qui les amende sur divers points.

Le texte ainsi obtenu, remarquablement étudié, mérite d'être cité; il est à regretter que le législateur de 1911 ne l'ait pas reproduit purement et simplement. En voici un extrait :

« *Article XV.* — Les transferts, cessions, ventes ou autres actes translatifs de concessions ne pourront avoir d'effet qu'en vertu d'une autorisation spéciale du Gouvernement.

« Les ayant-cause des concessionnaires devront se pourvoir devant le Ministre des Travaux Publics dans le délai d'un mois pour obtenir cette autorisation.

« Ledit délai ne courra pour les héritiers, donataires ou légataires que du jour où ils auront fait acte d'héritiers ou de la date des donations et actes de délivrance des legs.

« La demande en autorisation devra être accompagnée d'une expédition authentique des transferts, donations, testaments, actes de délivrance et autres et de la justification des facultés et moyens pécuniaires des demandeurs pour assurer l'exploitation.

« L'autorisation ne sera donnée que si les facultés et moyens sont reconnus suffisants.

« Faute par les ayant-cause des concessionnaires de s'être pourvus dans les délais spécifiés ci-dessus, faute aussi par eux d'avoir fait les justifications nécessaires, il y aura lieu au retrait de la concession ».

La Révolution de février survenant sur ces entrefaites, ces réformes paraissent trop modérées et la Commission d'exploitation des mines est chargée d'étudier une refonte plus complète de la législation.

Elle se place explicitement sur le terrain de la plus entière domanialité, posant le principe de l'adjudication des mines au profit du Trésor. Et, par une conséquence assez étrange, il en résulte l'abandon de l'idée de contrôle des mutations. En effet, la Commission estimait que son système général, comportant un cautionnement fourni par les concessionnaires, donnait les garanties nécessaires et suffisantes à l'égard des concessions nouvelles. Quant aux anciennes, elles ne jugeait pas possible de porter préjudice aux droits acquis en les soumettant à un régime d'autorisation. Scrupule qui sera bien étranger au législateur moderne.

Le Conseil Général des Mines, examinant ce projet, en adopta les bases mais estima qu'il n'était pas momentanément opportun de lui donner suite. Il se borna à proposer quelques réformes de détail, sans d'ailleurs reprendre les prescriptions abandonnées par la Commission. Tout cet ensemble considérable de travaux ne dépassa pas le Conseil d'Etat.

Quant à la notion du contrôle gouvernemental, elle paraît s'effacer pour quelque temps. Un autre souci va la primer, souci peut-être trop négligé aujourd'hui. Ce n'est plus le mouvement de la propriété minière pris en lui-même qui passe au premier plan, c'est le sens dans lequel ce mouvement se produit, l'agglomération croissante dans les mêmes mains de la richesse souterraine.

Les développements de cette idée faisant l'objet de notre troisième partie, nous pouvons passer sans tarder à l'exposé du mouvement théorique qui marque les débuts de la troisième République.

Le 13 février 1873, une proposition est déposée sur le bureau de l'Assemblée Nationale, tendant à l'ouverture d'une enquête sur la situation de l'industrie houillère (1).

Le rapport de la Commission d'enquête est présenté à la séance du 22 février 1874 par M. Ducarre. Un rapport spécial de M. de Marcère traite des réformes qu'il a paru souhaitable d'apporter à la législation (2).

Reprenant les arguments précédemment invoqués, M. de Marcère fait observer que les garanties dont le Gouvernement a entendu entourer la concession des mines peuvent devenir vaines s'il est permis au concessionnaire de céder la mine à un acquéreur qui n'aura pas les facultés que la loi exige, qui manquera des garanties désirables, qui peut-être aura été évincé de sa demande en concurrence pour des raisons d'ordre public.

« Il est nécessaire, ajoute-t-il, que le Gouvernement soit assuré contre des manœuvres qui auraient pour résultat de rendre illusoirs toutes les précautions que la loi a prises pour assurer l'exploitation des richesses que le sous-sol renferme.

« La Commission d'enquête a pensé qu'il y avait une addition utile à faire à l'article 7 ».

Le Ministre des Travaux Publics crée, pour examiner ces suggestions, une Commission technique qui, à son tour, délègue à cette fin une sous-Commission. L'impression générale qui se dégage des travaux de cette assemblée est que ses membres se montrent très nettement défavorables à la mesure projetée, et cela pour des raisons qui peuvent sommairement se classer en trois ordres différents : Tout d'abord, au point de vue juridique, toute modification de l'article 7 leur paraît entaché de rétroactivité à l'égard des concessions déjà existantes et, d'autre part, en contradiction avec les principes mêmes de la législation de 1810 tels qu'ils ressortent des textes que nous avons cités plus haut. En second lieu, ils craignent une certaine dépréciation de la propriété minière. Enfin, et c'est là le point le plus délicat mais peut-être le plus important, l'arme que l'on se propose de donner à l'Etat leur semble difficile à manier et d'une efficacité douteuse. Dans les cas graves l'Etat peut user de la procédure de déchéance, il paraît inutile à la Commission de procéder à une réforme délicate qui ne procurera que des avantages discutables.

On ne saurait s'étonner, dans ces conditions, de l'abandon pur et simple de tout projet de modification de l'article 7 que l'on constate dans le compte rendu des travaux de la Commission d'examen, présenté le 15 avril 1875.

Ces études aboutirent au dépôt sur le bureau du Sénat, le 17 novembre 1877, d'un projet de loi présenté par MM. Paris et Caillaux, Ministres des Travaux Publics et des Finances (3), projet qui se conformait

(1) Voir le premier rapport de M. Ducarre, annexé au procès-verbal de la séance du 5 juillet 1873.

(2) Annexe au procès-verbal de la séance du 22 janvier 1874.

(3) Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1877 (Sénat).

en ce qui nous occupe aux données suggérées par la Commission d'examen. L'exposé des motifs définissait nettement cette attitude « nous vous demandons « de ne pas modifier l'état actuel des choses, avec lequel un concessionnaire « peut librement vendre sa mine ».

L'exposé faisait d'ailleurs ressortir que cette conclusion s'imposait d'autant plus fortement que le Gouvernement proposait d'abroger l'article 14 de la loi de 1810, d'après lequel le demandeur en concession doit justifier de ses facultés.

« Car, disaient les auteurs du projet, le capitaliste dépourvu des connaissances techniques qu'exige l'exploitation d'une mine y supplée en confiant « la direction de l'entreprise à un bon ingénieur. L'explorateur habile trouve « des capitalistes qui lui fournissent les fonds nécessaires à la marche de « l'affaire ».

Nous pourrions remarquer incidemment que cette proposition n'est peut-être pas aussi évidente qu'elle le paraît de prime abord.

En effet, dans la pensée de ses créateurs, le système de libre propriété des mines tirait toute sa supériorité du fait qu'il donnait carrière à l'activité d'exploitants qui réuniraient dans la même personne, d'une part les lumières techniques nécessaires, d'autre part la force puissante de l'intérêt personnel, laquelle décuplerait ces lumières et devait leur ajouter une clairvoyance économique en laquelle Napoléon avait toute confiance, lui qui parlait avec tant de complaisance, dans la discussion de la loi de 1810, de la sagesse à nulle autre pareille « des gens expérimentés et qui exploitent leur propre chose ».

Tout le système napoléonien reposait sur cette idée que les facultés d'un homme, stimulées par un intérêt personnel et s'appliquant au développement de sa propriété individuelle, acquièrent une force et une vertu singulières.

Mais pour que ce système fonctionne, il faut bien évidemment que les deux termes : *capacité* et *propriété* se trouvent réunis dans le même titulaire. Le projet Paris omettait cette condition. Son exposé des motifs faisait observer d'autre part que le Gouvernement ne serait pas désarmé dans les cas exceptionnels, restant en dernier ressort souverain juge du choix du concessionnaire. Or, précisément, ce n'est que dans des cas assez exceptionnels que le contrôle des mutations présente une véritable utilité pratique. Il n'était peut-être pas très logique, dans ces conditions, de lier le sort de l'article 7 à celui de l'article 14.

Le projet Paris ne devait pas venir en discussion. Avant d'être déposé au Sénat, ainsi que nous l'avons dit, le 17 novembre 1877, il avait été soumis le 3 du même mois à l'examen du Conseil d'Etat qui, dans sa séance du 2 mai 1878 (1), émit l'avis qu'il convenait de ne refondre la loi de 1810 qu'avec modération et seulement en ce qui concernait quelques articles limitativement énoncés.

En conséquence, le projet Paris fut abandonné et remplacé par un projet de Freycinet (2), sans intérêt pour la question présente et qui forma la base de la loi du 27 juillet 1880.

Une nouvelle initiative eut lieu en 1886 sous forme d'un projet basé sur le principe de la « Mine à l'inventeur », présenté par M. Baihaut, Ministre des Travaux Publics (3).

Il n'y était pas question de la vente des mines mais seulement de quelques

(1) Annales des Mines, 1878, Lois et décrets, page 206.

(2) Annexe au procès-verbal de la séance du 21 mai 1878 (Sénat).

(3) Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mai 1886 (Chambre).

dispositions visant les amodiations (1) qui, notamment, lorsqu'elles sont consenties à court terme, peuvent présenter des inconvénients à l'égard de la conservation de la mine.

Il eût été inutile de mentionner ce projet s'il n'était venu s'y ajouter diverses propositions dont l'une, celle de M. Francis Laur en date du 15 février 1886 (2) mérite quelque attention par ses attaques rétrospectives contre les opinions de M. de Marcère. On y trouve cité, entre autres, un avis du Comité houiller de la Loire (3), avis que M. Francis Laur estime remarquablement motivé et que nous extrayons parce qu'il s'y rencontre les arguments les plus solides, mêlés à d'autres qui ne sont pas dénués d'un certain élément de gaieté involontaire assez rare en de semblables matières.

« Quoi ! un concessionnaire aura mis en valeur, à grands frais, la mine « qui lui a été donnée et, fatigué de ses longs efforts, ou appauvri par eux, il « ne pourra ni vendre sa concession, ni l'apporter en société, sans l'autorisation du Gouvernement ! Il devra subir les lenteurs de l'instruction administrative que l'on sait ! Il lui faudra discuter les oppositions, produire son « marché à l'Ingénieur des mines, au Préfet, au Ministre, au Conseil d'Etat, « défendre devant eux les conditions de la société ou de la vente qu'il aura « projetée et, si, après avoir attendu six mois, probablement un an, plus peut-être, il éprouve un refus nécessairement arbitraire, il lui faudra, s'il n'est « pas mort ou ruiné, commencer à nouveau !

« Encore supposons-nous qu'il ait trouvé un acquéreur ou des associés « ayant bien voulu, dans de telles conditions, traiter avec lui, mais qui donc « sera tenté de passer par les épreuves que nous venons de rappeler et dans « lesquelles il jouera le premier rôle ? Qui consentira à subir successivement, « devant plusieurs juges, le contrôle de sa personne et l'inventaire de ses biens « et s'exposera à recevoir, en définitive, un brevet d'insolvabilité « ou d'indignité ?

« Et si un père de famille veut doter son enfant en lui transmettant la « concession qu'il possède, ou si, près de mourir, il croit devoir la léguer à « l'un de ses héritiers (nous ajouterions volontiers : « ou à l'Etat »), la loi lui « interdira de tels actes : car c'est les interdire que de les tenir en suspens et « de les subordonner à une autorisation dont le refus romprait l'équilibre du « testament ou du contrat ».

On nous permettra de ne pas prendre au sérieux plus qu'il ne convient la mélodramatique histoire du concessionnaire-martyr qui nous est ainsi contée. Sans doute, le tableau de l'infortuné, fatigué et appauvri, attendant la mort ou la ruine sur son invendable concession, n'est pas sans pittoresque, mais l'expérience paraît démontrer qu'il n'y a pas de mine, même assez médiocre, qui ne trouve à son juste prix des acquéreurs tout disposés à « passer par de telles épreuves » et à « jouer le premier rôle » dans cette sombre histoire. D'ailleurs les demandeurs en concession sont soumis depuis 1791 et 1810 à toutes les rigueurs précitées de l'inquisition gouvernementale et n'en paraissent pas outre mesure effrayés.

Sans doute il serait attristant qu'un concessionnaire près de mourir, mû

(1) L'amodiation est le louage d'une mine ; administrativement ce louage est traité comme une vente de concession, dont il se distingue assez peu au point de vue juridique, portant sur des substances non susceptibles de se renouveler. Voir à cet égard Aguilhon, op. cit. page 194.

(2) Annexe au procès-verbal de la séance du 15 février 1886 (Chambre).

(3) Proposition de M. Francis Laur, exposé des motifs, page 33.

par une généreuse impulsion, voulût léguer ses mines à l'Etat et en fût, malgré sa bonne volonté, empêché par une loi draconienne. Oserons-nous dire que, s'il existe des précédents d'une telle intention libérale, aucun n'est venu à notre connaissance? Et d'ailleurs une telle initiative ne serait-elle pas à décourager? Si les mines ne sont pas attribuées à l'Etat soit par le législateur, soit par le Gouvernement au moyen de la concession, n'est-ce probablement pas que l'Etat juge préférable de ne pas se charger de leur exploitation?

Mais le Comité houiller de la Loire passe ensuite à des considérations d'une plus grande valeur.

« Personne ne soutiendra qu'une loi nouvelle pourrait arbitrairement
« enlever au concessionnaire la propriété de la mine; il en est de même des
« attributs qui la composent. Aucun législateur n'oserait supprimer le carac-
« tère perpétuel de la concession pour la rendre précaire ou temporaire. Le
« droit à la libre transmission découle de la même source, est aussi précieux
« et participe à la même inviolabilité. Une loi qui méconnaîtrait ces vérités
« évidentes serait entachée du vice de la rétroactivité et consacrerait une con-
« fiscation d'un dangereux exemple ».

La véritable critique des projets de contrôle est là et il faut grandement louer le Comité houiller de la Loire de l'avoir mise en lumière : le droit à la libre transmission découle de la même source que la perpétuité des concessions. Ce sont deux applications du même principe régalien de la propriété des mines, c'est en partant de ce principe fondamental qu'il fallait envisager les modifications de la loi sous peine de changer rétroactivement la nature même des concessions déjà attribuées.

Quoi qu'il en soit, ce réquisitoire marque une nouvelle éclipse de la question. Celle-ci ne réapparaîtra ni dans le projet Jonnart de 1894 (1), ni dans le projet Baudin de 1901 (2). Il faut attendre jusqu'en 1908 pour que le problème soit à nouveau posé par le projet de loi présenté à la Chambre des Députés par MM. Louis Barthou, Ministre des Travaux Publics; J. Caillaux, Ministre des Finances et Viviani, Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale (3).

Nous y trouvons une position nouvelle de la question. Le contrôle des concessions minières est présenté non plus comme une modification assez considérable au régime de 1810, mais comme le complément naturel destiné à réparer une de ses lacunes.

Il nous paraît nécessaire de donner en entier la partie de l'exposé des motifs qui traite de cette matière. En effet le texte de la loi de 1911 a été pris dans un des paragraphes du projet général de 1910 dont nous parlerons plus loin, projet qui, lui-même, reprend sans aucune modification la doctrine de 1908. C'est donc au présent exposé des motifs que nous devons nous référer, dans le cours de ce travail, pour éclaircir le sens primitif de la loi et en faire en connaissance de cause l'interprétation législative.

Il ne nous reste donc qu'à nous excuser de la longueur excessive mais inévitable de cet extrait.

« Le régime actuel d'institution et de fonctionnement des concessions
« présente une lacune évidente. Dans l'institution, le Gouvernement, éclairé
« par ses conseils, s'efforce de déterminer parmi les divers demandeurs celui
« qui présente le plus de titres au point de vue des intérêts généraux, et notam-

(1) Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mai 1894 (Chambre).

(2) Annexe au procès-verbal de la séance du 5 novembre 1901 (Chambre).

(3) Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 17 novembre 1908 (Chambre).

« ment celui qui offre le plus de garanties pour la meilleure exploitation de la mine au point de vue de ces intérêts. On ne peut s'empêcher d'être surpris de l'inconvénient qui résulte du principe de la liberté absolue de la cession de la mine dès le lendemain de son institution. Le concessionnaire peut la transmettre immédiatement à la personne ou à la Société que, systématiquement, l'Administration avait entendu écarter lors de l'institution.

« Une nouvelle intervention de l'Administration en cas de mutation de propriété était si logique que, dans la première instruction administrative qui fut rendue le 3 août 1810 pour commenter la loi du 21 avril, l'Administration avait cru pouvoir indiquer que de pareilles mutations ne pourraient avoir lieu qu'après une autorisation donnée par le Gouvernement. Cette interprétation était trop en désaccord avec le texte de l'article 7 de la loi de 1810 pour qu'elle ait pu être acceptée, et dès 1810 une jurisprudence constante a consacré le principe de la liberté absolue des cessions tant de la propriété que du droit d'exploiter.

« Il est nécessaire aujourd'hui de revenir à ce qui est l'esprit de la loi de 1810, c'est-à-dire à l'interdiction d'ordre public, sans l'autorisation du Gouvernement, de toute cession et de toute amodiation, qui équivaut, par ses effets, à une cession même de la propriété. On n'a pas à redouter que l'Administration se trouve par là entraînée à donner une sorte de consécration aux conditions des cessions et notamment à l'évaluation qui peut en résulter pour la valeur de la mine. Comme en d'autres circonstances, notamment en matière de réunion de mines de même nature, l'examen et l'appréciation porteront plus sur les personnes que sur les choses. Toutefois, il n'est pas mauvais que l'Administration puisse exercer un certain contrôle et éviter des combinaisons inadmissibles de prime abord ; la seule éventualité de ce contrôle suffira vraisemblablement pour qu'on n'ose même pas présenter de pareilles spéculations.

« Il n'est pas possible de soumettre les demandes en cession aux enquêtes publiques, comme pour l'institution ou la réunion des concessions, mais il est utile de substituer à ces garanties l'obligation pour le Gouvernement de se conformer à l'avis du Conseil d'Etat, tout comme si sa décision était juridictionnelle. Ce n'est pas une innovation dans le droit public français, qui présente déjà plusieurs solutions analogues ; en particulier dans la loi du 10 avril 1902 sur les rapports des agents de chemins de fer avec les Compagnies, elle a paru ici plus spécialement indiquée ».

Quant au dispositif, l'article 33 du projet était ainsi conçu : « Aucune cession ou transmission de la propriété d'une mine ou de droit de l'exploiter ne peut avoir lieu, sous quelque forme que ce soit, qu'avec une autorisation donnée par décret sur avis conforme du Conseil d'Etat ».

Un rapport très considérable que nous retrouverons dans les pages suivantes fut élaboré au nom de la Commission des Mines par M. Alexandre Zévaës. (1)

Le projet ayant été abandonné, l'article 33 en fut distrait à raison de l'importance particulière que lui attribuait le Gouvernement et incorporé sous le N° 79 au projet du budget de 1909 (2). Cette initiative causa semble-t-il une vive émotion dans les milieux miniers puisqu'elle provoqua la tenue à Lille, les 21, 22 et 23 octobre 1908, d'un Congrès de la Propriété minière, congrès dont le président, M. Delecroix, définissait ainsi le but dans son dis-

(1) Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} avril 1909.

(2) Voir Revue de la Législation des Mines, 1908, page 260.

cours d'ouverture : « Nous nous réunissons comme propriétaires de mines pour « défendre nos droits ». Les travaux de ce congrès nous ont été conservés, sous une forme assez sommaire, par la « Revue de la législation des Mines » pour l'année 1908 (1).

Chose curieuse, nous n'y voyons point paraître les représentants de la grande industrie minérale. Désintéressement de la question ou prudence ? On ne sait. Quoi qu'il en soit le congrès se présente comme une réunion de petits actionnaires de sociétés minières. Aucun délégué des grandes exploitations n'y prendra la parole.

Il convient de citer notamment le premier discours prononcé par M. Paul de Valroger, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, qui s'attache à montrer que le droit de libre cession fait partie de la nature même des concessions instituées sous le régime de 1810.

« En ce qui concerne les concessionnaires actuels, une disposition qui « soumettrait la cession du droit de propriété minière à l'autorisation gouvernementale constituerait une abrogation partielle d'un droit de propriété « privée.

« Ce n'est point là réglementer la cession des mines, mais c'est annuler le droit de libre transmission, attribut essentiel du droit de propriété. « En effet, il ne s'agit pas seulement d'exiger des concessionnaires de droits « miniers qu'ils remplissent certaines conditions, mais il s'agit d'une prohibition absolue de transmission du droit de propriété minière sans l'autorisation gouvernementale.

« Dans le régime de la loi de 1810, qui est le régime du droit régalién, « l'Etat a simplement le pouvoir de choisir le concessionnaire. »

Un seul motif sérieux, dit M. de Valroger, peut être invoqué en faveur du contrôle administratif ; empêcher la cession d'une mine à des étrangers, à une société étrangère. Mais il n'est pas nécessaire pour parer à cette éventualité de recourir à une mesure aussi radicale, il suffit de stipuler, comme on le fait aux colonies, que pourront seules acquérir les droits miniers les sociétés constituées conformément aux lois françaises et ayant leur siège social en France ou aux colonies françaises.

M. Porlier proteste ensuite — fort justement — contre le procédé qui consiste à voter une loi civile, hâtivement et sans discussion sérieuse, au milieu de l'élaboration d'un budget.

M. Eycken fait observer que l'hypothèque, étant une aliénation indirecte, sera soumise à autorisation (2) ce qui empêchera pratiquement les propriétaires de mines de se procurer les fonds qui leur seront nécessaires.

Puis M. Devaux prétend trouver une contradiction entre le texte de l'article 79 et l'exposé des motifs de 1908 que nous avons cité et qui, selon lui, ne signale d'inconvénients qu'en ce qui concerne les cessions consenties « dès le lendemain de la concession ». Il est inutile d'insister sur la faiblesse de cet argument, l'exposé des motifs visant notamment et non pas exclusivement cette éventualité.

Enfin, M. Prudhomme cite des textes mexicains (un code minier de 1892)

(1) Voir Revue de la Législation des Mines, 1908, page page 258 et suivantes.

(2) Cette conséquence n'a pas été admise par la jurisprudence postérieure à 1911 ; ainsi que nous le verrons dans la seconde partie, la constitution d'hypothèque demeure libre.

qui, d'après le compte rendu, paraissent dénués de rapport direct avec la question.

Le lendemain, après des discussions d'ordre très divers, M. Francis-Laur prononce une conférence anecdotique où l'on voit Napoléon qui après avoir, « par un discours prononcé d'une voix rauque » établi la libre transmissibilité des mines, s'éloigne « en faisant sonner ses éperons sur les dalles du Conseil d'Etat ». Et la critique de l'article 79 se termine sur ce bruit belliqueux.

Chacun de ces discours est ponctué de vœux immédiatement adoptés par les assistants et qu'il est inutile de reproduire en détail, concluant tous au maintien du régime en vigueur.

Ce congrès où des argumentations fort solides en côtoyaient d'autres qui l'étaient moins devait attendre, très provisoirement, le but cherché. En effet, la Commission du Budget, dans son rapport, exposa que, sans méconnaître la valeur des motifs invoqués par le Gouvernement, elle avait estimé qu'une proposition de cette nature était d'une importance trop grande pour être incorporée dans une loi de finances et qu'elle avait décidé de disjoindre l'article 79 en question, en se réservant d'en faire un examen spécial (1).

Cet article 79 devait d'ailleurs revenir devant la Chambre le 30 juin 1910, sous la forme d'un article 34, inséré dans un nouveau projet sur le régime général des mines, présenté cette fois par MM. A. Millerand, Ministre des Travaux Publics, des Postes et des Télégraphes ; Georges Cochery, Ministre des Finances et René Viviani, Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale (2). Le texte de l'exposé des motifs était pour cette question entièrement identique à celui de 1908, le dispositif, légèrement remanié et complété par l'addition d'une sanction, était le suivant :

« La propriété d'une concession ne peut être cédée ni transférée par actes entre vifs et amodié en tout ou en partie qu'avec une autorisation du Gouvernement donnée sur avis conforme du Conseil d'Etat.

« Tous actes de cession ou d'amodiation faits en opposition des dispositions du présent article seront considérés comme nuls et nonavenus et pourront donner lieu au retrait de la concession. »

Le projet de loi dans son ensemble n'eut pas de suite. C'est de son texte que devait être tiré, sous forme de proposition, l'article 138.

*
* *

Si, parvenu à ce point, l'on s'arrête à considérer cet historique en le dégageant des considérations dont nous avons dû l'alourdir, on le voit d'un dessin net et d'une division bien marquée par des périodes de vive discussion, coupées de longs repos.

On peut assigner à cette évolution quatre moments remarquables. Tout d'abord, c'est l'arrêt de Nivôse et son abrogation par la loi de 1810. Puis les grands travaux des Commissions de 1846-1849. Nous passons ensuite au mouvement de 1873, représenté par M. de Marcère, et, de là, à la période d'initiative gouvernementale qui débute en 1908.

Nous sommes amenés à remarquer, que, quant au fond, la position de la question n'a pas varié de 1791 à 1908. Les arguments de M. Barthou comme ceux de M. de Marcère ne diffèrent pas des considérants du Directoire Exé-

(1) Voir Revue de la Législation des Mines, 1908, page 297.

(2) Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1910.

tif: l'intérêt public dispose de certaines garanties lorsqu'il s'agit de choisir un concessionnaire, il faut des garanties analogues lorsque ce dernier se substitue un autre propriétaire ou un autre exploitant.

Du côté adverse, les objections ne varient guère davantage, ce sont toujours le rappel du respect dû aux principes de 1810, le reproche de rétroactivité et la crainte d'une dépréciation de la propriété souterraine.

Les données du problème peuvent donc paraître bien nettement fixées. Peu d'historiques sont moins sujets à équivoque. Cependant, dans son ultime période, la question va se trouver entièrement déviée. Et c'est à cette déviation qu'elle devra de recevoir une solution positive, par le hasard d'une manifestation protectionniste de la Chambre.

Alors que le souci d'une judicieuse mise en valeur de la richesse minérale reste entier dans les projets de 1908 et 1910; aux yeux d'une importante fraction de l'opinion parlementaire, il semble moins urgent d'assurer cette mise en valeur que d'en écarter les étrangers. La modification projetée de l'article 7 n'apparaît plus que comme l'instrument commode de cette fin. La question de nationalité prime la question d'exploitation et la discussion quitte le domaine juridique pour se poser sur le terrain purement politique.

Il est très important de se rendre compte de l'influence qu'a exercé sur l'élaboration de la loi de 1911 ce courant d'idées auquel nous donnerons après M. Ajam (1), le nom de nationalisme minier. En effet, cette influence n'a pas été sans amener d'importantes répercussions jurisprudentielles, qui mériteront, en leur temps, une étude attentive.

Tout d'abord, on peut observer que cette tendance est récente dans le droit français. Le XIX^e siècle paraît l'avoir à peu près ignorée.

Le législateur de 1810 s'était borné au texte libéral de l'article 13.

« Tout Français ou étranger, naturalisé ou non en France, agissant ou non en société a le droit de demander et peut obtenir, s'il y a lieu, une concession de mines ».

Quelques préoccupations nationalistes commencent à se faire jour, sous forme de vœux, vers une époque voisine de 1885. C'est ainsi que le Conseil Général de Meurthe-et-Moselle demande, dans le cours de cette dernière année, « qu'à l'avenir aucune concession de mines ne soit attribuée, qu'aucun rachat « de mines ne soit approuvé (requête vaine dans l'état de la législation à cette « époque) qu'en faveur de sociétés industrielles ayant en France leur siège « social et que l'Administration veuille bien tenir sérieusement compte des « intérêts des nationaux. »

Mais ces revendications assez imprécises ne paraissent pas avoir trouvé d'échos. L'esprit de l'heure est différent. Ce qui apparaît surtout c'est la nécessité de développer d'une part l'exploitation du sous-sol français — donc de faire appel à tous les capitaux — et d'éviter d'autre part à nos nationaux engagés dans l'exploitation des gisements étrangers le danger de représailles au moins probables.

Le nationalisme minier n'entrera pas dans le domaine des discussions parlementaires avant 1909. Mais il n'est pas possible de bien comprendre son apparition si on le considère comme un phénomène local. En réalité, il s'agit d'un mouvement très général qui s'est manifesté dans divers pays et semble y avoir pénétré plus aisément qu'en France où le caractère essentiellement libéral de la législation s'en accommodait assez peu.

(1) M. Ajam. — Rapport fait au nom de la Commission des Mines, chargée d'examiner le projet de loi sur le régime général des mines, page 120 (annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 11 juillet 1911).

Le précédent de la Suède est particulièrement intéressant à signaler. Les milieux parlementaires français de 1908-1911 paraissent, en effet, avoir attaché une extrême importance à l'exemple de la politique suédoise à l'égard des gisements ferrugineux de Laponie. Le régime minier de la « montagne du Ptarmigan » et de la « montagne du Saumon » (1) a exercé à ce moment une singulière influence sur le régime minier français.

Une incursion sommaire dans le domaine de la législation comparée n'est peut-être pas inutile dans ces conditions pour fixer la véritable nature du système lapon.

Nous trouverons tous les documents nécessaires dans l'étude fort détaillée publiée par M. P. Nicou, Ingénieur au Corps des Mines, aux « Annales des Mines » de 1908 (2).

Tout d'abord, M. Nicou nous expose que « la Suède est un pays très « nationaliste, voyant avec peine l'intrusion des étrangers quels qu'ils soient, « dans la mise en valeur de son territoire. Les Suédois veulent réserver le plus « possible à leurs industriels le monopole du sous-sol... C'est ce sentiment « nationaliste qui a poussé la Suède à faire tous ses efforts par des mesures « diverses, pour conserver à l'industrie nationale la plus grande partie de la « richesse du sous-sol, quand bien même cette industrie devrait, pendant « longtemps, sinon toujours, être incapable d'élaborer tout le minerai qu'une « exploitation rationnelle permettrait d'abattre ; c'est aussi ce sentiment natio- « naliste qui fait considérer toute introduction de capitaux étrangers en « Suède d'une manière défavorable et qui pourra retarder d'une façon appré- « ciable le développement économique de ce pays ».

Cet élément d'opinion poussera le Gouvernement à une politique minière interventionniste, tendant notamment à restreindre l'exportation du minerai de fer 3). Une autre circonstance viendra rendre cette intervention urgente, c'est le trust des gisements de fer exportateurs réalisé en grande partie par la Société de transports Grangesberg Oxelösund.

L'Etat suédois agira sur cette société non par voie de réglementation et souverainement, mais par des procédés contractuels. Et dans l'établissement de ces transactions il se basera tout d'abord sur le fait qu'il est propriétaire des chemins de fer et que la Compagnie Grangesberg Oxelösund a des besoins croissants de moyens de transports, ensuite sur ses droits de propriétaire superficiaire.

Dans la législation minière suédoise, le superficiaire dispose de droits très étendus. Notamment celui de participer jusqu'à concurrence de 50 0/0 aux exploitations minières effectuées sous son terrain. Or « l'Etat suédois « ou la Couronne est, en effet, possesseur de toute la Laponie, depuis qu'un « édit du xiv^e siècle en décida ainsi pour toutes ces terres incultes, coupées de « marécages et de lacs, à maigres forêts de bouleaux et de sapins » (4). L'Etat suédois a donc négocié ses droits de superficiaire non pas complètement ainsi qu'un simple particulier, car certaines réglementations spéciales existent à l'égard des terres de la Couronne, mais à titre de domaine privé. Et le résultat final de ces négociations a été de faire entrer l'Etat suédois dans un consortium de sociétés laponnes, moyennant divers avantages importants accordés à celles-ci. Puis sur cette base ont été greffées des stipulations

(1) En suédois Kirunavara et Luossavara.

(2) Annales des Mines 1908. Mémoires 10^e série, volume n° 14, page 221. Les gisements de minerai de fer de la Laponie Suédoise.

(3) Remarquons qu'il s'agit d'une politique d'isolement plus que d'une politique protectionniste.

(4) M. Nicou, texte cité.

en matière de transport, d'exportation, etc... que nous n'avons pas à exposer.

Il est inutile d'insister pour montrer qu'on ne saurait voir aucun rapport entre ces conventions basées sur une législation très particulière et le contrôle des transferts miniers tel qu'il était question de l'introduire en France. Il eût mieux valu à la rigueur prendre simplement comme précédent la loi suédoise sur les mines du 16 mai 1884, modifiée par celle du 20 octobre 1889 (1), très nationaliste, en effet, puisqu'elle comporte les prescriptions suivantes : « Aucun étranger ne pourra obtenir la concession d'un gisement, il lui est également défendu, à moins que le roi ne lui en ait donné l'autorisation, d'acquérir ou d'exploiter un gisement concédé quelconque ou de se livrer à l'exploitation des mines. »

Quoi qu'il en soit, il semble que les partisans du nationalisme minier au Parlement français (2) aient cherché dans le régime lapon sinon des arguments au moins une atmosphère. Et c'est dans cette atmosphère que sera organisée la réglementation actuelle des mutations de mines.

Le premier texte qui marque nettement cette orientation est le rapport présenté à la Chambre des Députés par M. Alexandre Zévaès (3) sur le projet général de 1908 dont nous avons parlé plus haut.

M. Zévaès intitule l'un de ses chapitres (4) « des nuisances de l'aliénation des mines ». Ce qui lui paraît avant tout à blâmer dans le régime de liberté relatif à cette aliénation c'est qu'une société française, après avoir obtenu une concession, puisse la revendre à une société étrangère. Et après avoir cité un certain nombre de cas de cette nature, M. Zévaès en tire argument en faveur de sa conclusion d'ensemble, à savoir qu'il convient de réserver à l'Etat l'exploitation du sous-sol (5).

Il importe en effet, de bien préciser le sens général de ce document. M. Zévaès est nettement partisan de la nationalisation des mines au sens où nous avons plus haut employé ce terme. La « francisation » des mines de même que toute mesure de contrôle de l'Etat est pour lui moins un but qu'une étape vers cette nationalisation.

Le rapport sur le projet général de 1910 qui vient ensuite, est présenté à la Chambre par M. Ajam (6). Le rapport de M. Ajam est, à la vérité, postérieur de quelques mois au vote de l'article 138 par cette assemblée. Mais comme il éclaire principalement les discussions qui ont précédé ce vote, nous avons renversé en sa faveur l'ordre chronologique strict.

M. Ajam ne paraît partager qu'avec beaucoup de restrictions les préoccupations de M. Zévaès. « On a déjà dit, fait-il observer (7) que le socialisme, malgré son allure internationale, était au fond le plus protectionniste, le plus nationaliste des doctrines...

« Lorsque la critique socialiste s'élève contre la participation des capitalistes allemands dans nos entreprises nationales, elle semble s'inquiéter par avance de la répercussion que peut avoir la direction sur le choix de la main-d'œuvre.

« Son inquiétude s'appuie sur des données raisonnables.

(1) M. Nicou, texte cité, page 347.

(2) C'est-à-dire en fait les socialistes quelque étrange que paraisse cette situation.

(3) Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} avril 1909.

(4) Page 46.

(5) On doit remarquer qu'à l'égard de cette conclusion, l'exemple cité par M. Zévaès, du régime lapon devenait très valable.

(6) Annexe du procès-verbal de la séance du 11 juillet 1911.

(7) Page 92.

« Il a été plusieurs fois question d'interdire aux étrangers le droit d'être
« demandeurs de concession minière ou même le droit de participer dans une
« entreprise minière française. Cette opinion a été soutenue dans le sein de
« la Commission des mines. Mais il a été reconnu que de telles prohibitions
« seraient plus nuisibles qu'utiles à l'industrie française. Il est probable que
« nos nationaux ont beaucoup plus d'intérêts à l'étranger que les étrangers
« ne possèdent d'intérêts chez nous. Si nous nous exposions à des mesures de
« réciprocité, nous ferions un marché de dupes.

« Dès à présent, si nous sommes tributaires des Allemands pour le char-
« bon, ils sont nos tributaires pour le minerai de fer... »

Puis, revenant plus loin sur la question de l'article 138, M. Ajam conti-
nue ainsi (1) :

« Il convient de dire que cet article a soulevé au sein de la Commission
« des discussions graves.

« Il se rattache à un ordre spécial d'idées qui a provoqué des propositions
« nombreuses.

« S'il est destiné à prévenir la transmission des concessions entre les mains
« d'exploitants ne présentant pas de garanties de moralité ou de capacité, il
« est surtout conçu dans le but d'éviter l'intervention des étrangers dans
« l'exploitation de notre domaine minier.

« Plusieurs membres de la Commission ont été jusqu'à proposer l'inter-
« diction pour tout étranger d'être propriétaire ou copropriétaire d'une con-
« cession française.

« D'autres ont voulu limiter la quantité de minerai exportable.

« La Commission a pensé qu'il suffirait d'autoriser le Gouvernement à
« vérifier la qualité des rétrocessions et des amodiations.

« Il s'agit ici, en effet, d'un grave problème international. »

Et ce grave problème est celui des mesures de rétorsion qui ne manque-
raient pas de menacer nos nationaux.

Quoi qu'il en soit l'article 138 est voté, — précédemment conclu
M. Ajam (2), « le Gouvernement est donc armé pour parer au plus grand
« danger ».

Voyons donc les circonstances de ce vote, qui tranchera, sans d'ailleurs
les apercevoir, des difficultés qu'un siècle de controverse n'a pu résoudre.

Lors de la discussion du budget général de 1911, MM. Albert Thomas et
Groussier ont présenté un article additionnel ainsi conçu :

« Les mutations de propriété à titre onéreux et les amodiations de
« concessions minières par acte entre vifs ne peuvent être effectuées que si
« elles ont été autorisées par un décret rendu sur avis conforme du Conseil
« d'Etat.

« Tous actes faits en violation des dispositions du présent article sont
« nuls et de nul effet et peuvent donner lieu au retrait de la concession. »

La Chambre examine cet article dans sa première séance du 15 avril
1911 (3) et M. Albert Thomas prend la parole en ces termes :

« Messieurs, je ne me serais pas permis d'introduire, dans la loi de

(1) Page 119.

(2) Page 93.

(3) Journal Officiel 1911, débats parlementaires, Chambre des Députés,
page 2.139.

« finances, cet article additionnel, s'il ne me paraissait présenter tout à la fois un caractère d'extrême urgence et une réelle valeur budgétaire.

« D'ailleurs le texte même de cet article se trouve extrait du projet de loi portant révision de la loi de 1810 sur les mines.

« Messieurs, il y a, en effet, une contradiction singulière entre les pratiques actuelles et l'esprit même de la loi de 1810. Cette loi pose en principe qu'une concession minière est donnée au demandeur en concession qui offre le plus de garanties pour la meilleure exploitation de la mine.

« Or, le demandeur devenu propriétaire peut, au lendemain même de l'octroi de la concession, céder sa propriété sans aucun contrôle, sans aucune intervention du Gouvernement qui ne la lui a donnée que parce qu'il offrait le plus de garanties ; il y a là une lacune qui doit être comblée.

« Mais je soutiens que cette réforme ne peut attendre. Sans céder aux entraînements d'un patriotisme étroit et mesquin, inintelligent du mouvement économique moderne, on peut reconnaître, on doit reconnaître que notre situation industrielle et financière réclame toute notre attention sur divers points du territoire, dans des régions où gisent des richesses minières considérables ; il n'est que trop vrai que les hommes les plus ardents à vouloir exploiter ces richesses sont, non pas des Français, mais des étrangers. »

Puis l'orateur cite des exemples de participations étrangères dans les mines françaises et présente diverses observations sur l'application des impôts miniers et les dissimulations de bénéfices qui peuvent troubler cette application.

« C'est cette situation, continue M. Albert Thomas, que je crois de mon devoir de signaler à la Chambre. Je le répète, ce n'est pas dans un esprit de chauvinisme mesquin, et qui serait contraire à tous les besoins de l'industrie moderne que je lui demande d'adopter notre article.

« Mais j'estime que nous devons aujourd'hui en France nous préoccuper unanimement d'une situation industrielle et financière digne à tous égards de notre attention.

« Il est singulier de voir un pays comme le nôtre, qui a des richesses en minerais de fer abondantes, abandonner sans contrôle une partie de ces minerais à des capitalistes étrangers, alors que peut-être dans une quinzaine d'années nos usines seront obligées de se préoccuper de leurs approvisionnements.

« Il est singulier, d'autre part, de voir que le même pays, riche également en capitaux, assiste indifférent à l'évasion de ces capitaux, à leur investissement dans des exploitations étrangères. »

Quelques interruptions se produisent, après lesquelles l'orateur conclut :

« Et lorsque ces capitaux ont été ainsi investis dans les entreprises étrangères, lorsque notre minerais de fer est allé alimenter les usines étrangères, nous voyons nos grandes compagnies de chemins de fer, quelquefois même le réseau d'Etat, contraints de recourir à l'industrie étrangère pour avoir des locomotives et des wagons.

« De cette situation il faudra bien que la Chambre s'occupe un jour ; il faudra bien qu'elle affirme une politique financière, une politique industrielle qui permette de porter au plus haut point notre activité nationale.

« Cette politique, l'amendement que je vous propose vous permet de l'inaugurer. Adoptez-le. »

Le Ministre et la Commission déclarent accepter l'article proposé qui est aussitôt voté.

Le Sénat l'examine dans sa deuxième séance du 11 juillet 1911 et l'accepte sans aucun débat.

Dans l'intervalle le texte a toutefois été légèrement remanié sur l'intervention du Gouvernement, les termes: « les mutations de propriété à titre onéreux » ont été remplacés par les suivants, plus généraux: « les mutations de propriété par actes entre vifs ».

La discussion était terminée. L'article ainsi modifié fut promulgué le 13 juillet suivant, avec la loi portant fixation du budget de 1911, sous le N° 138 (1).

Quelle opinion est-il possible de se former sur la valeur de cette œuvre législative ?

Tout d'abord une grave critique s'impose: L'article 138 est une loi équivoque. La lettre de ses dispositions est simple mais leur esprit peut être interprété selon deux inspirations bien différentes. Et cette constatation n'est pas une pure subtilité de doctrine car à ces deux tendances divergentes correspondent dans le fait des applications jurisprudentielles simultanées mais bien distinctes.

C'est que le texte de l'article 138, pris en lui-même autant qu'examiné logiquement à la lumière des précédents historiques, ne correspond aucunement à ce que les débats parlementaires permettent de préjuger des intentions de la Chambre de 1911.

Sans aucun doute l'article 138 est une modification de la loi de 1810. Doit-on le considérer comme une modification de l'article 7, c'est-à-dire une résurrection de l'arrêté de Nivôse en vue d'une meilleure utilisation du sous-sol? Ceci est l'interprétation juridique. Doit-on le considérer comme une sorte d'abrogation adoucie et voilée de l'article 13 qui autorise l'accession des étrangers à la propriété minière? Ceci est l'interprétation parlementaire.

À notre sens, aucun doute ne peut s'élever. L'esprit d'un texte législatif ne se confond pas avec les intentions de ceux qui le votèrent. L'esprit doit être un et logique, les intentions sont, par la nature des choses, diverses et obscures. Vraisemblablement, dans la majorité qui adopta la loi de 1911, une partie s'inspirait de tendances purement nationalistes, une autre voyait peut-être avec sympathie, ainsi que, précédemment M. Zévaès, une mesure qui, se rapprochant du système de domanialité, était une satisfaction donnée à ses espoirs d'étatisme, certains enfin désiraient seulement améliorer la loi de 1810. On peut difficilement fonder sur de telles incertitudes l'application d'une loi.

L'interprétation juridique et logique s'impose donc. Il n'en résulte aucunement que le Gouvernement ne doit utiliser ses nouveaux pouvoirs pour écarter de la propriété minière les étrangers indésirables. Mais cette question doit être considérée comme un simple cas particulier, subordonné à l'application d'ensemble de la loi, et non comme sa raison d'être essentielle et l'unique guide de la jurisprudence.

Quoi qu'il en soit, les deux conceptions que nous avons respectivement qualifiées de juridique et parlementaire ont eu chacune leur rayon d'action, leurs conséquences positives. Il convient donc de procéder à l'examen critique de l'article 138 en partant successivement de l'une et de l'autre.

(1) Loi portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1911. Journal Officiel du 14 juillet 1911, page 5.700.

Les controverses très vives auxquelles a donné lieu la conception classique du contrôle des mutations sont déjà connues. La question de fond était, certes, discutable. Il n'en est que plus déplorable de constater qu'elle ne fut pas discutée. Dans les débats parlementaires aucune considération de droit régalien, aucune étude de la question, cependant si délicate, de rétroactivité. Il est peut-être permis, dans ces conditions, de ne pas s'étonner de cette définition que l'éminente autorité de M. Aguilhon a donnée de l'article 138 (1) : « Un des plus mal rédigés à coup sûr, on ne le verra que trop par la suite, de ces articles de pur droit civil, toujours si mal venus dans ces lois de finances où ils ne devraient pas être admis. »

Une des plus graves parmi les critiques anciennes des projets de contrôle était sans nul doute celle que motivait le vice de rétroactivité. Peut-être aurait-il été possible d'y remédier dans une certaine mesure. Au lieu de soumettre à la nécessité d'une approbation la validité des contrats privés, le législateur pouvait réserver la capacité légale de posséder ou d'exploiter les mines aux acquéreurs et amodiataires futurs dûment habilités à cet effet par une décision gouvernementale personnelle. La faculté de contracter librement restant ainsi entière, dans les limites de capacité fixées par la loi, l'atteinte portée au droit de propriété eût été semble-t-il plus indirecte. De même cette solution aurait permis de sauvegarder les principes du droit régalien.

Car c'est là le point capital de la critique de l'article 138. Il ne faut pas en douter, son vote était le premier pas dans la méconnaissance du droit régalien, que jusqu'alors le Conseil d'Etat avait soigneusement préservé de toute atteinte. En ce sens, la loi de 1911 était le début de cette voie de demidomanialité hésitante et imprécise, dans laquelle le législateur moderne semble se complaire, et dont le point le plus remarquable est jusqu'à présent la loi du 9 septembre 1919 (2).

En compensation de ces graves défauts, l'article 138 donnait-il à l'Etat une réelle maîtrise des mouvements de la propriété minière? Il ne faut pas oublier qu'à l'époque actuelle la partie la plus importante de la richesse minière est aux mains de sociétés — notamment de sociétés anonymes. Or, la loi de 1911 ne donne pas à l'Etat le droit de s'immiscer dans la circulation des actions et parts sociales. Il en résulte qu'une société régulièrement agréée en vertu de l'article 138 peut, par suite de l'intrusion de nouveaux actionnaires, être l'objet d'une entière transformation sans toutefois que sa personnalité morale en soit atteinte et sans qu'il y ait lieu par suite à intervention gouvernementale.

Dans ces conditions les avantages de la mesure adoptée compensaient-ils ses défauts? La question est trop complexe pour qu'il soit aisé de se prononcer. On peut au moins regretter que l'expérience acquise n'ait pas été utilisée pour son élaboration. C'est ainsi qu'il eût été préférable de reprendre par exemple le texte bien préparé dû au Conseil Général des Mines de 1847.

Examinons maintenant la valeur de l'article 138 sous le jour de son interprétation politique. Une question préjudicielle fort délicate se pose tout d'abord, dont l'étude dépasse de beaucoup notre cadre. Que faut-il penser du nationalisme minier en tant que doctrine d'ensemble? Sans entrer dans

(1) Supplément à la « Législation des Mines en France », publié en 1912, page 28.

(2) Rappelons que cette loi — tout en laissant subsister la loi de 1810 — a, pour les concessions nouvelles, admis la plupart des conséquences de la notion de domanialité : concessions à durée limitée, cahier des charges contractuel comportant notamment une participation de l'Etat aux bénéfices de l'exploitation.

les multiples développements dont cette idée est susceptible, on peut remarquer tout d'abord, dans sa conception française, une faiblesse certaine. Ses partisans, en effet, M. Zévaès comme M. Albert Thomas, se soucient uniquement de l'acquisition des mines de fer par les étrangers. Dans la discussion parlementaire de 1911, il n'est question que du fer. Or, ainsi que le constate M. Ajam dans son rapport déjà cité, si la France manque de combustibles minéraux, elle possède par contre le fer en excédent. Il semble qu'une politique sévère eût été très justifiable en vue de réserver à la consommation nationale les substances qui lui faisaient défaut. Mais la nécessité de cette politique pouvait paraître moins impérieuse à l'égard de produits surabondants.

D'autre part, et plus généralement, on doit reconnaître que l'exploitation des mines est financièrement une entreprise hardie et périlleuse. Le capital d'importation, toujours plus audacieux, est particulièrement qualifié pour s'y porter.

Le nationalisme minier aboutit à faire un appel du capital français vers des entreprises dangereuses, pendant qu'au contraire le capital étranger sera dévié vers des spéculations moins aléatoires, desquelles il tirera des revenus certains et réguliers, sans aucun profit pour l'intérêt public.

Au contraire, considérons le cas où l'étranger prend une grande part dans l'industrie minière. C'est lui qui subira le risque inhérent à la mise en valeur de notre sous-sol. S'il réussit, l'intérêt national ne manquera pas d'en profiter et cela sans danger d'ordre politique, car il ne faut pas oublier qu'après la mise du gisement en exploitation, le Gouvernement possède dans la faculté d'interdire les exportations de minerai une arme extrêmement puissante dans les moments de crise. C'est ainsi qu'en temps de guerre les mines travaillent toujours pour le compte de l'Etat qui les possède territorialement sous son autorité. Et si par hasard elles ont été ouvertes avec l'aide des capitaux de l'ennemi, on ne peut que se féliciter de voir ainsi l'activité économique de ce dernier se retourner contre lui.

Sans doute l'interdiction d'exporter est un moyen extrême que l'on ne peut employer à tout moment. Mais si l'on se propose de ralentir cette exportation, sans toutefois l'arrêter brutalement, rien de plus facile que d'y parvenir à l'aide d'un système douanier de droits à la sortie qui aura en outre d'évidents avantages fiscaux.

De toutes ces considérations il semble résulter que la venue des capitaux étrangers dans notre industrie minière ne devrait pas être repoussée, mais au contraire envisagée, dans l'intérêt national bien entendu, avec une grande faveur.

Il n'en serait pas de même si la politique minière, préoccupée de la diminution des gisements en réserve, devenait une politique d'économie, d'exploitation minimum. Il serait bon en un tel moment de réserver aux nationaux les rares exploitations que l'on croirait devoir autoriser. Mais il n'en est pas ainsi actuellement et c'est un axiome admis qu'une bonne politique minière est celle qui développe le nombre et la production des exploitations. Dans ces conditions le nationalisme minier ne peut se concevoir que comme le résultat d'un souci, peut-être excessif, de réserver aux métallurgistes français le monopole du fer, et par là de les protéger au détriment du développement général de l'industrie extractive.

Si toutefois l'on entre pour un instant dans les vues des partisans du nationalisme minier, les dispositions de l'article 138 étaient-elles propres à leur donner satisfaction? Une solution analogue à celle que suggérait M. de Valroger au congrès de Lille eût été mieux adaptée au but poursuivi : imposer aux sociétés minières l'obligation d'être constituées sous le régime de la loi

française et d'avoir en France leur siège social, sauf à prévoir l'éventualité de dérogations accordées par le Gouvernement. Car un contrôle plus étroit paraît difficile à exercer. Pour les raisons que nous avons exposées plus haut, l'article 138 ne permet pas, en effet, d'interdire aux étrangers la possession d'actions de ces sociétés, voire de la majorité de ces actions et, par suite, de la direction de l'affaire. •

*
* *

De tout ce qui précède une conclusion au moins se dégage nettement. La grande faiblesse de l'article 138 est son caractère hybride. On peut dire que le législateur de 1911 a manqué d'esprit juridique en voulant confondre deux questions bien différentes et dont chacune requérait son étude et sa solution spécifique.

Et la cause première de cette erreur est le caractère hâtif de cette loi votée avec une « extrême urgence », qui était peut-être discutable. Plus qu'aucune branche du droit administratif, le droit minier s'accommode mal du néfaste système des lois de circonstance. L'application de ce système était particulièrement à regretter dans l'espèce considérée, où le législateur avait à sa disposition une doctrine d'une telle abondance relative que l'on peut raisonnablement croire qu'aucun des aspects de la question ne restait plus dans l'ombre. Il eût été souhaitable de voir ces matériaux séculaires faire l'objet d'une utilisation plus méthodique.

DEUXIÈME PARTIE

Jurisprudence sur les transferts de concessions minières

ACTES SOUMIS A LA NÉCESSITÉ D'UNE AUTORISATION. — PRÉSENTATION D'UNE DEMANDE. — INSTRUCTION. — PRINCIPES ADMINISTRATIFS SUR L'EXAMEN DES DEMANDES. — CESSIONS ET AMODIATIONS DE CONCESSIONS NOUVELLES. — EFFETS DE L'AUTORISATION. — SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE. — SANCTIONS. — JURISPRUDENCE SUR LA NATIONALITÉ DES SOCIÉTÉS CESSIONNAIRES OU AMODIATAIRES.

L'article 138 de la loi de finances du 13 juillet 1911 dispose ce qui suit :

« Les mutations de propriété, sous quelque forme et à quelque titre que ce soit, et les amodiations de concessions minières par actes entre vifs ne peuvent être effectuées que si elles ont été autorisées par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat.

« Tous actes faits en violation de dispositions du présent article sont nuls et de nul effet et peuvent donner lieu au retrait de la concession.

« Le retrait de la concession fera l'objet d'un décret rendu en Conseil d'Etat. »

Quatre circulaires ministérielles en date des 21 février (2) et 8 mars 1912 (3), 5 décembre 1913 (4) et 2 septembre 1920 (5), ont pour objet le commentaire et l'application de ces prescriptions (6). La doctrine est représentée en cette matière par quelques pages dues à la haute autorité de M. Aguillon, et insérées dans son « supplément à la législation des mines en France ».

Cherchons tout d'abord à délimiter avec précision les opérations soumises à la nécessité de l'autorisation gouvernementale.

« Il convient tout d'abord de noter, dit la circulaire du 21 février 1912, « que, dans le texte de l'article 138, les mots « par actes entre vifs » se « rapportent à l'ensemble des cessions envisagées, notamment aux mutations « de propriété, et non pas seulement aux amodiations qui, si elles avaient été

(1) Le terme de « jurisprudence » est employé dans le présent travail dans le sens de « pratique administrative ».

(2) Annales des Mines, 1912, Lois et décrets, page 160.

(3) Annales des Mines, 1912, Lois et décrets, page 258.

(4) Annales des Mines, 1913, Lois et décrets, page 873.

(5) Annales des Mines, 1921, Lois et décrets, page 313.

(6) On peut également se référer aux décisions du Conseil d'Etat au contentieux, rendues les 28 novembre 1919. (Annales des Mines 1919, Lois et décrets, page 805) et 17 juin 1921. (Annales des Mines 1921, Lois et décrets, page 592).

« seules visées, n'auraient pas nécessité ce complément. En conséquence, les acquisitions de propriété par succession ou par donation testamentaire ne donnent pas lieu à application de l'article 138. »

Donc l'héritier et le légataire sont dispensés d'autorisation. On se souvient qu'il n'en était pas de même dans le système de Nivôse. Doit-on approuver cette exemption? A notre avis une distinction s'impose.

Quant à l'héritier, on peut s'inspirer des principes généraux du droit pour admettre qu'il est en quelque sorte le continuateur de la personne même de son ayant-cause et qu'en ce qui le concerne il n'y a pas de véritable mutation. D'autre part un refus d'autorisation opposé à l'héritier pourrait, s'il est seul à venir à la succession, avoir pour effet de laisser la mine tomber en déshérence. Ce serait en somme une déchéance indirecte.

Sans doute cette dernière conséquence pourrait être évitée en se bornant à contraindre l'héritier indésirable à revendre la mine, à l'amiable ou par adjudication. Mais une réglementation spéciale serait nécessaire à cet effet. On conçoit que le législateur ait hésité à porter au droit de propriété une telle atteinte.

Par contre, aucune raison péremptoire ne paraît justifier l'extension de ce système au légataire que l'on aurait pu assimiler sans inconvénient au donataire par acte entre vifs.

Il nous semble que la bonne solution était donnée par le texte proposé en 1874 par M. de Marcère :

« Toutefois une mine ne peut être vendue par lots ou partagée, ou *transmise de toute manière autrement que par héritage*, sans une autorisation... »

Quoi qu'il en soit, la succession comme la donation testamentaire restent libres.

Il en est de même de l'acquisition par prescription (hypothèse purement théorique).

Contrairement aux craintes émises par M. Eycken au Congrès de Lille, la constitution d'hypothèque demeure également libre.

Au contraire, la substitution signalée plus haut des termes « par actes entre vifs » à l'expression « à titre onéreux » contenue dans la proposition Groussier-Albert Thomas a eu pour effet de soumettre les donations par actes entre vifs au régime de l'autorisation, de même que les cessions à titre gratuit (1).

Quant aux actes à titre onéreux, la loi ne prévoit aucune exception. C'est ainsi que les ventes et amodiations de concessions consenties par l'Etat sont soumises à approbation dans les conditions du droit commun. Le cas se

(1) M. Aguilhon définit ainsi la nature de ce contrat : « ...A raison de la nature spéciale des concessions de mines, des obligations qu'elles entraînent pour leurs détenteurs, la jurisprudence admet, en outre, qu'une mine peut être cédée à titre gratuit sans constituer une donation ou une vente ; c'est « un contrat innommé suffisant pour lier les parties ». (C. cass. civ. 24 juillet 1894) ; il est valable en droit et ses stipulations, sauf interprétation s'il y a lieu par les tribunaux, obligent les intéressés. » (Législation des Mines en France, édition de 1903, page 193).

Nous renvoyons purement et simplement au chapitre V du même ouvrage pour ce qui concerne l'emphytéose, la constitution de servitudes et l'usufruit particulier qui, pour les raisons exposées par cet auteur, ne sauraient s'appliquer aux mines. Quant au cas de l'usufruit général comprenant, entre autres, des mines, il reste assurément libre si sa constitution résulte d'un legs, ce qui est le cas le plus probable. Dans toute autre hypothèse il semble qu'on puisse l'assimiler pour le contrôle de l'Etat à une amodiation.

présente fréquemment pour les mines tombées dans le domaine privé de l'Etat après déchéance des propriétaires et tentative infructueuse d'adjudication. Alors même, ce qui est actuellement le cas général, que l'on procède par voie d'adjudication restreinte entre un petit nombre de soumissionnaires agréés par l'Administration, la nécessité de l'autorisation n'en subsiste pas moins pour l'attributaire. Ceci est d'ailleurs très conforme aux principes du droit minier, l'Etat Souverain qui autorise n'ayant rien de commun avec l'Etat-domaine qui procède à la mise en vente. On trouve de nombreux décrets visant des cas de ce genre (1).

On sait que l'amodiation (2) est expressément visée par le texte de la loi. Il convient d'étendre cette application à la sous-amodiation et à la rétrocession des droits d'amodiation (3).

Une question un peu spéciale, mais qui comporte de fréquentes applications pratiques est celle de la transformation du titre de détention. Il s'agit là de l'amodiatiaire, dûment autorisé, qui devient par la suite propriétaire de la mine. On aurait pu admettre que, le Gouvernement l'ayant jugé une première fois qualifié pour exploiter au mieux de l'intérêt général une concession déterminée, l'intéressé fût apte sans autre formalité à en acquérir en outre la propriété. Car le contrôle des mutations et amodiations est destiné à garantir l'intérêt général. Et celui-ci n'est lié qu'à l'exploitation de la mine, à l'extraction et à la vente des produits, qui sont le fait de l'amodiatiaire et non à la perception du loyer, qui, continuant la seule prérogative du bailleur, est seule en cause dans la transformation du titre de détention.

Au point de vue du droit positif, il était impossible d'adopter cette doctrine d'une façon générale, en présence des termes de l'article 138. Mais dans un cas particulier, de beaucoup le plus fréquent en pratique, le doute pouvait subsister. Ce cas est celui des amodiations avec faculté d'achat. On se trouve en présence d'un contrat en quelque sorte double, composé d'une amodiation et d'une vente sous condition suspensive. Il aurait été possible de soutenir que l'approbation de l'amodiation entraînait celle de ses clauses annexes, y compris la faculté d'achat, en sorte que la levée de l'option n'aurait pas exigé d'autre formalité.

La jurisprudence est très nettement fixée en sens contraire. Les décrets qui interviennent en pareil cas autorisent séparément et explicitement l'amo-

(1) Décret du 24 mars 1921, amodiation de la concession de mines de lignite de Saint-Victor-la-Coste (Gard), Annales des Mines 1921, Lois et décrets, page 307.

Décret du 23 juin 1921, amodiation de la concession de mines de lignite de Clermont-l'Hérault (Hérault), Annales des Mines 1921, Lois et décrets, page 504.

(2) « Le contrat d'amodiation est la convention par laquelle le concessionnaire, tout en conservant la propriété de la mine, cède à l'amodiatiaire le droit de l'exploiter pendant un certain temps, et moyennant certaines conditions. C'est un contrat « sui generis » ou, si l'on veut, un contrat innommé. »

Aguillon. Législation des mines de France, page 194.

(3) Pour la rétrocession des droits d'amodiation, voir le décret du 25 janvier 1921, autorisant trois cessions successives des droits d'amodiation de la concession de mines de houille de Couloux (Loire). Annales des Mines 1921, Lois et décrets, page 145.

Par contre, le contrat d'exploitation dans lequel toute la production est réservée au bailleur moyennant un prix, fixe ou proportionnel, déterminé par avance, ne peut être assimilé à une amodiation et reste libre — à moins, toutefois, que ce contrat ne serve à couvrir une amodiation dissimulée et frauduleuse.

diation d'une part, la cession éventuelle de l'autre (1). Et il faut admettre sans aucun doute que si le dispositif du décret ne visait que l'amodiation, la réalisation de l'option prévue au contrat nécessiterait la présentation d'une nouvelle demande. Cette solution est pleinement justifiée. En effet, l'un des objets de l'article 138 est la sauvegarde des intérêts financiers de l'Etat, liés au paiement des redevances (2). Or l'opération en cause fait disparaître les garanties de solvabilité fournies par le bailleur.

Cette jurisprudence a débuté par un décret du 11 janvier 1913 (concession de mines de lignite de la Bastide-Blanche, département du Var) (3). Elle a reçu depuis lors de nombreuses applications. Dès la seconde affaire de ce genre (27 février 1914, concessions de mines de fer de Combe-Noire et autres, département de l'Isère) (4), le dispositif des décrets contient une clause spéciale, prévoyant que la cession, si elle intervient, devra être notifiée sans délai au Préfet du département. Il n'est pas inutile, en effet, au point de vue de la surveillance administrative, de connaître la situation légale de l'exploitant. Quelle sera la sanction de cette dernière prescription? Il semble que si l'acquéreur omet de notifier au Préfet l'opération conclue il ne peut encourir les pénalités portées au titre X de la loi du 21 avril 1810 (5). Car le décret d'autorisation est un acte individuel et non un règlement. Il serait également abusif de refuser effet au transfert de propriété et de procéder au retrait de la concession. L'article 138 est observé du moment que l'autorisation a été demandée et reçue et les déchéances sont de droit strict.

On peut se demander si cette clause n'a pas un caractère purement indicatif (6).

Terminons cette partie de notre exposé par quelques remarques sur les cessions de droits indivis et les transactions qui interviennent au profit d'une société.

« Il y a lieu de distinguer le cas où la mine appartient à une société et celui où elle appartient à plusieurs propriétaires indivis.

« Dans le cas où la mine est possédée en indivision, ses propriétaires indivis ne forment pas un être collectif ayant une personnalité civile propre ; ces propriétaires ont personnellement un droit de propriété sur la chose commune, d'où il résulte que la cession d'une part d'indivision constitue bien un changement de propriétaire et qu'elle est, par suite, soumise à l'autorisation du Gouvernement. Mais cette cession, lorsqu'elle a lieu entre copropriétaires, n'introduisant pas dans l'indivision une personnalité nouvelle, ne rentre pas dans les prévisions de l'article 138 précité. » (Circulaire du 5 décembre 1913.)

(1) Nous verrons plus loin que l'approbation gouvernementale, qui ne peut être sollicitée pour un simple projet d'acte, peut l'être, au contraire, pour un acte d'ores et déjà conclu sous condition suspensive.

(2) Ce principe, admis par le Conseil d'Etat, ressort assez indirectement des débats parlementaires de 1911.

(3) Annales des Mines, 1913, Lois et décrets, page 97.

(4) Annales des Mines, 1914, Lois et décrets, page 220.

(5) Article 93. — Les contraventions des propriétaires de mines, exploitants non encore concessionnaires ou autres personnes, aux lois et règlements seront dénoncées et constatées...

Article 96. — Les peines seront d'une amende de 500 francs au plus et de 100 francs au moins, double en cas de récidive, et d'une détention qui ne pourra excéder la durée fixée par le Code de police correctionnelle.

(6) On retrouvera plus loin des difficultés analogues à l'occasion des clauses de nationalité inscrites dans les derniers décrets approuvés.

Notons que ce dernier paragraphe renferme une conséquence importante. Il en résulte qu'il suffit d'avoir pris pied à titre indivis dans la copropriété d'une mine, fût-ce pour une part infime, pour être apte ensuite à l'acquérir librement en entier.

Cette interprétation a l'avantage de faciliter la sortie de l'indivision par voie de cession entre copropriétaires, notamment dans les cas d'indivision par héritage. Nous trouverons dans notre troisième partie des applications intéressantes de cette faculté (mines à indivisions complexes de la région des Alpes).

En ce qui concerne les mines acquises par des sociétés, la circulaire de 1912 s'exprime ainsi qu'il suit :

« Il pourrait en certaines circonstances, y avoir hésitation sur la question de savoir si l'on se trouve ou non en présence d'une mutation de propriété. Il y a certainement mutation lorsqu'une mine concédée à un ou plusieurs particuliers ès noms est cédée ou apportée par eux à une société ; ou lorsqu'une mine appartenant à une société passe aux mains d'une autre société qui absorbe la première.

« Si, au contraire, une société, propriétaire d'une mine, modifie seulement ses statuts, elle n'en demeure pas moins la même société et il n'y a pas lieu à autorisation.

« De même il est évident que lorsqu'une mine appartient à une société par actions, les négociations, ventes et achats dont les actions sont l'objet, ne changent pas l'entité de la société et ne sauraient donner lieu à l'application de l'article 138. »

Ces distinctions ont été précisées par le troisième paragraphe de la circulaire de 1913 :

« Aux termes d'un récent avis du Conseil d'Etat, les dispositions de l'article 138 doivent être entendues en ce sens que ne sont soumis à l'autorisation gouvernementale que les contrats ayant pour effet de substituer à une personne physique ou morale une personne différente dans la qualité de propriétaire (1) d'une mine.

« Dans le cas où la mine appartient à une société légalement constituée et jouissant de la personnalité civile, la société possède seule, en tant qu'être collectif et en dehors de ses membres pris individuellement, le droit de propriété sur la mine ; par suite, il n'y a pas mutation de propriété au sens de l'article 138 quand il s'agit de la vente d'actions, ou de parts sociales, puisqu'il n'y a pas substitution de personnes dans la propriété de la mine.

« De même si une société, propriétaire d'une mine, modifie ses statuts, elle n'en demeure pas moins la même société, et il n'y a pas lieu à autorisation.

« Les dispositions de l'article 138 sont, au contraire, applicables lorsqu'une mine appartenant à une société passe aux mains d'une autre société qui absorbe la première.

(1) Ou d'exploitant.

« Il y a enfin, évidemment, mutation lorsqu'une mine concédée à plusieurs particuliers ès noms est apportée par eux à une société. »

Il importe de retenir des textes cités cette observation que les cessions d'actions minières demeurent entièrement libres. Nous reviendrons plus tard sur les conséquences très graves de ce fait.

On a vu que l'apport d'une concession, consenti par un particulier à une société, est certainement soumis à l'article 138. Le fait par cette société de créer ensuite une filiale à laquelle la mine sera attribuée rentre dans le même cas.

Mais la fusion de deux sociétés dont l'une est concessionnaire et l'autre quelconque (1) présente de curieuses difficultés. Trois cas peuvent se produire. Ou de la fusion résultera une troisième entité, ayant sa raison sociale et son individualité propre. Dans ce cas il y a évidemment apport, donc mutation. Ou la société non concessionnaire conservera sa personnalité morale propre en absorbant son partenaire. Alors les circulaires ministérielles nous avertissent que l'article 138 s'applique. Mais dans le cas opposé où la société concessionnaire conservant ses caractéristiques et son nom absorbe la société quelconque, ne sera-t-on pas amené à conclure qu'il n'y a pas, au sens strict, substitution de personnes morales et que, par suite, cette opération ne tombe pas sous le coup de la loi.

Et si l'on admettait cette déduction, on serait conduit à dire que le seul guide de l'Administration en pareille matière sera le nom de la société qui restera, en dernier lieu, propriétaire de la mine. Ne serait-ce pas là une base bien fragile et se prêtant le cas échéant à bien des fraudes ?

Nous pensons que l'Administration pourrait, en des cas semblables, être fondée à dire qu'il y a là une mutation dissimulée mais réelle, à considérer que l'individualité de la société concessionnaire a été essentiellement modifiée par cet élément étranger et que l'identité de personne morale n'est maintenue qu'en apparence. Par suite, il serait loisible au Gouvernement d'user des droits qui lui sont conférés par l'article 138, c'est-à-dire d'imposer, sous peine de retrait de la concession, la présentation d'une demande régulière.

Mais encore ne faut-il pas appliquer cette conclusion avec trop de rigueur, car il serait un peu excessif d'en arriver à dire qu'une société concessionnaire est inapte à recevoir un apport de nature quelconque sans y être autorisée dans les formes de 1911.

Il y a là une question de mesure, dans l'appréciation du point où commence la mutation dissimulée et frauduleuse, qu'il faut laisser à l'Administration le soin de résoudre en toute indépendance, sous réserve du recours, toujours possible, par excès de pouvoirs.

Nous avons tenté, en quelques pages, de définir les limites d'application de l'article 138. Résumons en un tableau quelques-uns des résultats auxquels nous sommes parvenus :

Sont dispensés d'approbation :

L'héritage,
Le legs,
L'acquisition par prescription,
La cession de parts ou d'actions d'une société concessionnaire,

(1) Il est évident que, si les deux sociétés sont concessionnaires, il y a nécessairement mutation et, en outre, réunion.

La cession de parts indivises dans la propriété d'une mine lorsqu'elle intervient au profit de l'un des copropriétaires,
La constitution d'hypothèque:

Sont soumis à approbation :

La vente (y compris la vente consentie par l'Etat),
L'amodiation (y compris l'amodiation consentie par l'Etat, la sous-amodiation et la rétrocession d'amodiation),
La transformation du titre de détention,
La donation entre vifs,
La cession à titre gratuit,
L'apport à une société,
La constitution par une société concessionnaire d'une filiale à laquelle est attribuée la mine,
L'absorption d'une société concessionnaire par une société quelconque, Généralement et sous quelques réserves la fusion de sociétés dont l'une au moins est concessionnaire,
L'acquisition de parts indivises, lorsqu'elle n'a pas lieu au profit de l'un des copropriétaires,
La constitution d'usufruit.

Quelques mots encore concernant les limites d'application de la loi dans le temps, définies par la circulaire de 1912 :

« La loi n'ayant point d'effet rétroactif, mais, d'autre part, le texte « de l'article 138 n'ayant stipulé aucun délai d'application. les seules amodiatiions ou mutations de propriété par actes entre vifs qui demeurent « exemptes de l'autorisation sont celles valablement effectuées antérieurement au 13 juillet 1911.

« Un cas particulier à noter, est celui où l'acte signé antérieurement au « 13 juillet 1911, aurait pour effet une réunion de concessions : la validité « d'un tel acte est subordonnée à l'autorisation de réunion exigée par le « décret du 23 octobre 1852 ; si donc, à la date du 13 juillet 1911, cette « autorisation de réunion n'était pas encore intervenue, la cession ou l'amodiatiion devrait être considérée comme non valablement effectuée à cette « date et tomberait sous l'application de l'article 138.

« Quant aux actes dont la conclusion est postérieure à cette date, ils « n'ont pu être valablement conclus que sous condition suspensive, et l'article « 138 leur est applicable. »

*
**

Ayant vu *dans quel cas* une demande doit être présentée, demandons-nous *qui* doit la présenter.

En principe, c'est évidemment l'acquéreur ou l'amodiatiaire : « La demande en autorisation doit émaner de celui qui deviendra, en vertu de l'acte, propriétaire ou locataire de la mine » (circulaire ministérielle de 1912).

Mais en cas de défaillance du cessionnaire, le cédant ne peut-il se substituer à lui pour présenter la demande en autorisation ?

On ne voit rien dans la loi qui s'y oppose. L'article 138 ne dit nulle part que la demande doive être présentée par l'une des parties à l'exclusion de l'autre. Il semble donc que l'Administration, saisie par le vendeur ou le bailleur, ne puisse se refuser à statuer.

La solution contraire pourrait, par ailleurs, paraître trop favorable aux

acquéreurs de mauvaise foi qui retarderaient abusivement la présentation de leur demande, la formuleraient dans le cas où la réussite de l'affaire s'annoncerait comme probable et dans l'hypothèse opposée n'auraient qu'à s'abstenir pour rendre le contrat inexécutable. Il est vrai que leur contrat peut et même devrait, en règle générale, contenir une clause pénale destinée à prémunir le vendeur ou le bailleur contre cette éventualité.

Pratiquement, il faut bien reconnaître que la demande présentée par le cédant aura peu de chances d'aboutir.

En effet, l'objet principal des investigations de l'Administration dans l'instruction des demandes, est la personnalité même de l'acheteur. Il sera difficile d'obtenir des justifications relatives à cette personnalité si l'intéressé se refuse à les fournir. Et surtout il faut admettre que dans presque tous les cas, la défaillance même de l'acquéreur amènera l'Administration à considérer celui-ci, sinon comme suspect, du moins comme peu qualifié pour assurer dans de bonnes conditions l'exploitation de la mine et, par suite, à refuser son approbation à la mutation qui lui est soumise.

En sorte qu'on voit difficilement le cas où une requête ainsi présentée pourra être accueillie favorablement.

Il reste néanmoins vrai qu'il devra être statué régulièrement à son égard.

*
* *

Dans l'hypothèse où la demande est présentée, selon la règle normale, par celui qui doit devenir propriétaire ou locataire de la mine, *comment* doit elle être présentée ?

Bien que rien ne l'indique expressément, il ne faut pas hésiter à dire, par analogie avec tous les exemples du droit minier, qu'elle sera rédigée sur papier timbré et adressée au Préfet du département où est situé la mine. Elle devra contenir certaines indications et être accompagnée de certaines pièces justificatives dont nous allons parcourir la liste.

« Les justifications à produire, nous dit la circulaire de 1912, résultent du caractère même de la mesure législative qui nous occupe, dont le but a été, ainsi qu'en témoignent les débats parlementaires, de permettre au Gouvernement de s'assurer que le fait de la cession ou de l'amodiation ne compromettra ni les intérêts financiers de l'Etat, ni un intérêt national.

« En conséquence, il y a lieu d'exiger, en ce qui concerne la personnalité du demandeur, la production de renseignements identiques à ceux prévus au N° 4 de la circulaire du 31 octobre 1898 (1), relative à l'instruction des demandes en concession. Il y a lieu également de requérir la production des mêmes justifications de facultés pécuniaires que s'il s'agissait d'un demandeur en concession, conformément aux instructions données sur ce point au N° 9 de la circulaire du 31 octobre 1898. »

Cette circulaire de 1898 a été abrogée par celle du 1^{er} mai 1921 (2) sur le même objet. C'est à cette dernière qui, d'ailleurs, n'innove en rien sur la question envisagée que nous allons nous reporter, en précisant ses dispositions par quelques indications pratiques.

(1) Annales des Mines 1898. Lois et décrets, page 476.

(2) Annales des Mines 1921, Lois et décrets, page 315

« N° 4. — En ce qui concerne les indications relatives à la personnalité
« du demandeur, trois cas doivent être distingués suivant que :

« 1° La demande émane d'une personne agissant isolément ;

« 2° Elle émane de plusieurs personnes agissant collectivement sans
« être réunies en société régulièrement constituée ;

« 3° Elle émane d'une société régulièrement constituée.

« Dans le premier cas, la pétition doit indiquer : les noms, prénoms,
« qualités, nationalité et domicile du demandeur (son domicile réel ; s'il est
« domicilié hors de France, son domicile d'élection en France).

« Dans le second cas, il doit être fourni, pour chacune des personnes
« agissant en nom, les mêmes indications que si elles intervenaient isolément.
« Les intéressés peuvent confier à l'un d'entre eux le mandat de les repré-
« senter tous dans l'instruction, sous réserve que mention en soit faite dans
« la pétition et que toute justification sera donnée des pouvoirs confiés au
« mandataire.

« Si la demande est présentée par une société, la pétition devra men-
« tionner les noms, qualités et nationalité des personnes... savoir : les prési-
« dent et membres du Conseil d'Administration, les Administrateurs délé-
« gués et les Commissaires des comptes pour les sociétés anonymes, les gé-
« rants et membres du conseil de surveillance pour les sociétés en commandite
« par actions ; tous les associés pour les sociétés en nom collectif ; enfin,
« pour toutes les sociétés, les directeurs ayant la signature sociale :

Annexes de la demande

« 4° Tous documents de nature à justifier de l'aptitude du demandeur
au point de vue technique et financier à entreprendre et à conduire les tra-
vaux d'exploitation, ainsi qu'à justifier des moyens dont il dispose pour satis-
faire aux redevances et indemnités qui lui seront imposées par l'acte de
concession. Dans le cas où la demande est présentée par un particulier qui
entend exploiter personnellement la concession, la justification de ses facultés
pécuniaires sera généralement fournie sous la forme d'extraits de rôles de con-
tributions directes, tout autre mode de preuves, tel que la production d'un acte
de notoriété, pouvant d'ailleurs être admis.

« 6° Si la demande est faite au nom d'une société, un exemplaire des sta-
tuts, une expédition de l'acte de constitution de la société, ainsi que les
pouvoirs de la personne qui introduit la demande. »

Ajoutons que si le pétitionnaire détient déjà à quelque titre que ce soit,
une concession de mines de même nature que celle dont il s'agit dans la
demande, mention devra en être faite. La question de réunion (1) sera ins-
truite en même temps que celle de mutation et il sera statué sur le tout
par un même décret (circulaire du 21 février 1912, paragraphe 2).

Quant aux pièces annexes, il convient d'y comprendre une copie du
contrat de vente ou d'amodiation, de l'acte d'apport ou de toute autre pièce
de laquelle résulte l'opération soumise à l'approbation gouvernementale.

C'est l'occasion pour nous de remarquer que la jurisprudence, ainsi que

(1) Voir 3° partie.

le constate la circulaire de 1913, admet que la demande peut être présentée pour un acte de vente, de cession ou d'amodiation d'ores et déjà conclu entre les parties sous condition suspensive (1), mais qu'elle ne saurait l'être pour un simple projet d'acte.

Lorsque la demande est présentée par une société, nous savons que les statuts et l'acte de constitution doivent être joints au dossier. Ceci appelle deux observations.

Tout d'abord, depuis septembre 1920, le Conseil d'Etat estime que les statuts doivent, avant tout, être complétés par l'insertion de certaines clauses relatives à la nationalité des administrateurs. Cette question est traitée en détail à la fin de la seconde partie (2).

Quant à l'exigibilité de l'acte de constitution, elle amène à remarquer que la jurisprudence n'admet pas les demandes présentées par des sociétés en formation. Voici ce qu'indique, à cet égard, la circulaire ministérielle du 5 décembre 1913 :

« Le Conseil d'Etat a émis, en outre, l'avis qu'il pourrait y avoir de sérieux inconvénients à autoriser une cession ou amodiation de mines au profit d'une société en formation.

« En effet, le décret d'autorisation intervenant dans ces conditions pourrait être représenté au public comme une sorte de garantie officielle de la valeur de la mine et des souscriptions pourraient être ainsi obtenues abusivement.

« Il conviendra donc de n'approuver que les cessions faites à des sociétés constituées, sauf pour celles à introduire une clause suspensive ou résolutoire dans leurs statuts, de manière à leur éviter de payer les droits d'enregistrement si la cession n'est pas autorisée. »

Le même texte spécifie que, dans le cas d'une société anonyme, le rapport du commissaire aux apports devra être produit.

En général, lorsqu'il s'agit d'une société, on peut estimer dans la pratique que les justifications financières seront fournies de manière satisfaisante par la production des bilans des derniers exercices.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une société, les indications de nationalité mentionnées plus haut devront être appuyées de pièces justificatives (extrait d'actes de naissance, certificats de nationalité ou autres).

Résumons ces diverses citations et observations en un tableau qui contiendra l'exposé de tout ce dont le demandeur en autorisation doit se préoccuper.

I. — DEMANDEUR ISOLÉ.

Indications à fournir :

A. — Nom, prénoms, qualité, nationalité et domicile (le domicile réel s'il est situé en France, en cas contraire un domicile élu en territoire français).

B. — Indication des concessions de mines déjà détenues à titre soit de propriété, soit de location.

Documents annexes :

C. — Copie du contrat.

D. — Justifications financières (extrait des rôles des contributions directes ou tout autre pièce probante telle qu'un acte de notoriété).

(1) Les actes de cession ou d'amodiation doivent toujours contenir au moins une condition suspensive qui est précisément celle de l'obtention de l'autorisation gouvernementale.

(2) Voir circulaire ministérielle du 2 septembre 1920.

*
* *

Instruction de la demande. — La demande adressée comme il a été dit au Préfet du département où est situé la mine (1) est transmise par celui-ci en vue de son instruction, au service local des Mines. Un rapport est présenté par l'Ingénieur ordinaire des Mines. Puis l'Ingénieur en chef de l'arrondissement minéralogique intéressé (2) émet un avis et retourne ensuite le dossier ainsi complété au Préfet qui formule à son tour son avis personnel. A la différence de ce qui se passe lors de l'instruction des demandes en concession (3) il n'est pas nécessaire que cet avis soit rédigé en forme d'arrêté.

Le dossier est ensuite transmis par le Préfet à l'Administration supérieure (Ministère des Travaux Publics, Direction des Mines, 1^{er} Bureau) (4) et sou-

E. — Justification de nationalité (extrait d'état civil, certificat de nationalité, etc...)

II. — DEMANDEURS AGISSANT CONJOINTEMENT.

Mêmes indications et annexes pour chacun d'eux que dans le cas précédent.

En outre, conformément à l'article 7 de la loi du 27 avril 1838, les intéressés doivent désigner, soit l'un d'entre eux, soit tout autre individu pour les représenter vis-à-vis de l'Administration.

Mention doit être faite de cette désignation dans la pétition et toute justification donnée des pouvoirs confiés au mandataire.

III. — SOCIÉTÉ DEMANDERESSE.

Indications à fournir :

A. — Siège social.

B. — Noms, prénoms, qualité et nationalité des personnes désignées ci-après :

a) Pour les sociétés anonymes, le président et les membres du Conseil d'Administration, les administrateurs délégués et commissaires des comptes.

b) Pour les sociétés en commandite par actions, les gérants et membres du Conseil de surveillance.

c) Pour les sociétés en nom collectif, tous les associés.

d) Pour toutes les sociétés les directeurs ayant la signature sociale.

C. — Indication des concessions de mines déjà détenues, soit à titre de propriété, soit à titre de location.

Documents annexes :

D. — Acte de vente, location, apport ou autre.

E. — Acte de constitution de la société.

F. — Statuts (dûment modifiés s'il y a lieu).

G. — Pouvoirs du mandataire qui introduit la demande.

H. — Justification de la nationalité des personnes désignées ci-dessus en B.

I. — Justification de la situation financière de la société (par exemple bilans des dernières années).

J. — Rapport du commissaire aux apports s'il s'agit d'une société anonyme.

(1) Si la mine est située sur deux ou plusieurs départements, une pétition devra être adressée à chacun des Préfets intéressés.

(2) Il existe, à l'heure actuelle, 14 arrondissements minéralogiques, ayant leur siège à Paris (1^{er} et 2^e) Arras, Douai, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Nancy, Lyon, Saint-Etienne, Clermont-Ferrand, Marseille, Alais et Alger.

(3) Voir la circulaire ministérielle du 1^{er} mars 1921, déjà citée.

(4) Le premier Bureau de la Direction des Mines, chargé principalement des affaires qui concernent l'institution, la transformation et la disparition des concessions, a notamment dans son ressort l'application de l'article 138.

mis à l'examen du Conseil Général des Mines (1) qui en délibère au rapport de l'un de ses membres et fait connaître son avis, puis au Conseil d'Etat qui l'examine en Section des Travaux Publics.

Le Conseil d'Etat possède, en ce qui concerne l'application de l'article 138, des pouvoirs exceptionnels qu'il convient d'étudier. De droit commun en matière minière, cette haute assemblée est consultée pour l'élaboration des actes importants : décrets de concession, acceptation de renonciation etc... (2). Mais les décrets à intervenir sont pris « le Conseil d'Etat entendu » et non pas « sur l'avis conforme du Conseil d'Etat » c'est-à-dire que le Gouvernement est tenu de demander un avis mais non de s'y conformer s'il ne le juge bon.

Il n'en est pas de même ici. Cherchons les raisons de cette anomalie à sa source même, c'est-à-dire dans le texte et surtout l'exposé des motifs du projet général de 1908.

Il a été dit plus haut que cet exposé des motifs contenait le paragraphe suivant :

« Il n'est pas possible de soumettre les demandes de cession aux enquêtes publiques, comme pour l'institution ou la réunion des concessions, mais il est utile de substituer à ces garanties l'obligation pour le Gouvernement de se conformer à l'avis du Conseil d'Etat tout comme si sa décision était juridictionnelle.

« Ce n'est pas une innovation dans le droit public français qui présente déjà plusieurs solutions analogues ; en particulier dans la loi du 10 avril 1902 sur les rapports des agents de chemins de fer avec les Compagnies ; elle a paru ici plus spécialement indiquée. »

Nous devons avouer que ces arguments n'apparaissent pas comme entièrement concluants.

Tout d'abord, l'enquête publique dont il s'agit a pour but d'avertir les tiers qui pourraient être lésés par l'institution ou la disparition d'une concession. Or, en matière d'application de l'article 138, la décision administrative n'influe aucunement sur les droits des tiers. Ce principe est très nettement établi tant par la doctrine que par la jurisprudence (3). Les tiers n'ayant aucun droit à conserver, l'absence d'enquête publique est parfaitement naturelle et l'on voit mal qu'il soit nécessaire d'y suppléer par des garanties exorbitantes du droit commun.

Au profit de qui d'ailleurs est établie cette procédure exceptionnelle? Au profit du demandeur? Certainement non, car les garanties données par l'avis conforme du Conseil d'Etat sont d'après l'exposé des motifs précité destinées à suppléer l'enquête et l'enquête est faite contre le demandeur et non pour lui ; elle a pour but de provoquer des oppositions et non des adhésions. Au profit des tiers? Nous avons dit que l'autorisation ne les concerne en rien. Elle n'enlève d'ailleurs rien à la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire pour connaître des contrats autorisés et les rescinder si besoin est. Au profit de l'intérêt général? Nous ne pouvons concevoir qu'il y ait à cet égard un rapport quelconque entre une enquête publique (qui, nous le répétons, est

(1) Le Conseil général des Mines est composé de l'ensemble des inspecteurs généraux en activité de service.

(2) Toutefois, en règle générale, le Conseil d'Etat n'intervient pas administrativement en matière de déchéance, le retrait des concessions s'opérant par simple arrêté ministériel dont le Conseil n'a à connaître qu'au contentieux, s'il y a recours des propriétaires frappés.

(3) Cette question est traitée plus loin en détail.

prévue exclusivement pour la défense des droits et intérêts privés des tiers) et un avis du Conseil d'Etat.

Quant au précédent tiré de la loi du 10 avril 1902, il peut paraître assez mal applicable. Le texte de cette loi est le suivant :

« Dans le cas où l'homologation prévue par l'article 2 de la loi du 27 décembre 1890 sur le contrat de louage et les rapports entre les agents de chemins de fer et les Compagnies n'est accordée que sous réserve de certaines modifications ou additions non acceptées par la Compagnie, il sera statué par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat. »

Il s'agit là, au fond, d'un débat entre deux parties: les agents et la Compagnie. Ce débat doit se clore par un contrat de louage dont il faut arbitrer certaines clauses délicates.

Rien de plus naturel que de confier au Conseil d'Etat le rôle d'arbitre pour lequel il est éminemment qualifié. Rien de plus logique que de lui laisser pour le jouer des pouvoirs sans restrictions.

Quelle assimilation peut-on faire entre un tel arbitrage et le rôle du Gouvernement qui décide si l'acquéreur d'une mine possède toutes les garanties voulues au regard de l'intérêt général?

Il n'y a plus ici un litige à résoudre, des contradicteurs à départager. Il y a un acte d'administration active parfaitement analogue à celui qui consiste dans l'institution d'une concession.

Les arguments développés en 1908 semblent donc faibles et la disposition en cause au moins inutile. Ceci ne dispense pas d'examiner comment elle doit être entendue.

Sans doute, le Gouvernement ne peut autoriser une cession ou une amodiation sans l'avis conforme du Conseil d'Etat, mais pourrait-il refuser cette autorisation de son propre mouvement ou même malgré un avis favorable du Conseil?

En présence du texte de la loi qui dit seulement que les cessions ou amodiations ne sont valables qu'après décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat, l'on aurait pu soutenir que la nécessité de l'avis conforme, étant une règle d'exception, devait être considérée comme d'application étroite et par suite relative aux seuls décrets qui accordent l'autorisation.

Nous croyons que cette opinion serait cependant abusive. Malgré l'obscurité des sources de 1908, on doit supposer que le rôle du Conseil d'Etat ayant un objet de garantie est beaucoup plus important encore dans le cas du rejet qui est une mesure grave, exceptionnelle, que dans le cas de l'autorisation qu'est le droit commun. La pensée du législateur doit donc être interprétée dans ce sens qu'il faut l'avis conforme du Conseil quelle que soit la décision à intervenir.

Mais l'avis conforme du Conseil étant ainsi requis dans tous les cas, il reste à se demander qu'est-ce que l'on doit entendre par « conformité ». La bonne interprétation eût été de dire que ce qui, dans l'opinion émise par le Conseil, a une force exceptionnelle est la part qui constate, purement, simplement et sans modalité, que tel demandeur est digne ou indigne, apte ou inapte, acceptable ou non en tant que concessionnaire.

Au contraire, il semble bien que pratiquement l'on ait admis que tous les termes du décret à intervenir doivent être formellement adoptés par le Conseil d'Etat. Et c'est ainsi que l'on verra plus loin ce dernier subordonner à partir de 1920 son adhésion à l'insertion de certaines clauses et conditions dans le dispositif des décrets d'autorisation.

Nous croyons que l'obligation de l'« avis conforme » entendue dans ce

sens, doit être considérée comme une disposition absolument excessive, car elle aboutit à donner au Conseil d'Etat un rôle non plus de délibération mais en quelque sorte d'Administration active, contrairement à toute bonne conception de la séparation des fonctions.

Il semble qu'il eût été plus judicieux, si l'établissement de garanties exceptionnelles s'imposait, d'ouvrir très largement le recours pour excès de pouvoir, ce qui eût permis d'atteindre le but poursuivi sans porter atteinte au fonctionnement normal de notre droit public et, sans, il faut bien le dire, tomber en pleine confusion des fonctions.

Il y a d'ailleurs quelque chose d'étrange à voir le Gouvernement absolument libre lorsqu'il s'agit de l'acte le plus grave du droit minier : l'institution d'une concession, alors qu'il paraît impossible de lui accorder la même latitude pour laisser s'accomplir des actes qui, pendant un siècle entier, sont restés sans aucun contrôle. On eût compris que le Gouvernement ne conservât pas une entière liberté pour rejeter une demande, ce qui, en somme, est une atteinte à la propriété. Mais il est étonnant de voir que c'est précisément en traitant du cas opposé que le législateur a cru devoir édicter expressément des précautions spéciales. Nous sommes amenés à penser que cette étrangeté ne peut s'expliquer que par une véritable erreur de droit public.

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat ayant statué, il convient d'émettre le décret d'autorisation ou de rejet, contresigné par le Ministre des Travaux Publics (1).

Il est à noter que dans les premiers cas d'application de la loi et jusqu'en 1913, le Ministre du Travail contresignait également les décrets d'autorisation, ainsi qu'il n'a jamais cessé de faire à l'égard des décrets de concession.

En effet, l'intervention du Ministre du Travail dans ce dernier cas se justifiait et se justifie mieux encore depuis le vote de la loi du 9 septembre 1919 — par la possibilité de prévoir, lors de l'institution d'une concession, des conditions ou engagements d'une portée sociale (2). Mais la jurisprudence n'admettant pas que les autorisations de l'article 138 puissent être subordonnées à l'acceptation par le nouveau concessionnaire d'un cahier des charges et par suite de clauses sociales, l'intervention du Ministre du Travail devenait inutile.

Disons encore pour en finir avec les questions de forme que le dernier article des décrets prévoit, une publication par extrait au *Journal Officiel*. L'insertion au *Bulletin des Lois*, précédemment d'usage, a été abandonnée dans le courant de l'année 1921.

Il importe enfin de remarquer que de toutes les formes que nous venons de passer en revue, deux seules sont substantielles : 1° il faut un décret ; 2° il faut que ce décret soit rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat. Tous les autres actes d'instruction sont entièrement facultatifs pour l'administration, et leur omission ne saurait ouvrir un recours basé sur le vice de forme (3).

(1) Excepté à certaines époques où l'Administration des Mines a été rattachée au ministère de l'Armement et des Fabrications de Guerre, puis à celui de la Reconstitution Industrielle.

(2) Voir Aguillon. Supplément, page 10.

(3) « L'autorisation doit être donnée par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat, ce qui devrait entraîner, semble-t-il, implicitement, que le décret mentionne quel a été cet avis. »

« La loi n'a assujéti le décret à aucune autre forme. L'Administration pourra s'éclairer par telle instruction, telle enquête qu'elle estimera opportune et appropriée... » (M. Aguillon, supplément, page 30).

On peut citer également la décision du Conseil d'Etat au contentieux, en date du 17 juin 1921 (affaire Fourez). (Annales des Mines, 1921, Lois et décrets,

*
**

La forme de l'instruction administrative de la demande vient d'être examinée. Voyons maintenant au fond quelles sont les questions sur lesquelles le Gouvernement fera porter son examen, et l'esprit selon lequel il semble les envisager.

Son examen portera essentiellement sur la personne du demandeur et cela à plusieurs points de vue.

Tout d'abord il sera tenu compte de ses capacités financières et l'agrément ne lui sera donné que si ses ressources paraissent suffisantes pour subvenir aux besoins d'une exploitation bien conduite.

Ensuite, l'on pourra considérer ses qualifications techniques ou celles du personnel dont il se sera assuré le concours.

Sa moralité importera également au plus haut point. Un demandeur en autorisation peut assurément être évincé pour indignité.

Enfin, notamment si le pétitionnaire est un industriel consommant le produit des mines, ou s'il possède déjà des concessions, le Gouvernement pourra tenir compte de l'opportunité économique.

Mais cet ordre d'idées qui vise personnellement l'acquéreur étant épuisé, une question extrêmement délicate se pose sur laquelle il semble que la jurisprudence ne soit pas encore fixée avec netteté. Il y aurait peut-être intérêt à préciser les données de ce problème. Il s'agit de l'attitude que doit prendre le Gouvernement à l'égard des contrats qui ont pour effet la transmission de la mine et des clauses, particulièrement d'ordre pécuniaire, qui y sont contenues.

On a vu que le Gouvernement se fait représenter le texte de ces contrats. Jusqu'à quel point doit-il en tenir compte dans sa décision?

Il est évident que s'il y trouve des dispositions contraires à l'intérêt général, à l'ordre public entendu dans un sens très large, l'autorisation peut et doit être refusée. Tel pourrait être le cas de clauses restreignant la liberté de la vente des substances extraites.

Mais que faire lorsque l'effet des clauses incriminées ne touche qu'à des intérêts privés?

Reportons-nous une fois de plus au projet de 1908 : « On n'a pas à redouter que l'Administration se trouve par là entraînée à donner une sorte de consécration aux conditions des cessions et notamment à l'évaluation qui peut en résulter pour la valeur de la mine. Comme en d'autres circonstances, notamment en matière de réunion de mines de même nature, l'examen et l'appréciation porteront plus sur les personnes que sur les choses. Toutefois, il n'est pas mauvais que l'Administration puisse exercer un certain contrôle et éviter des combinaisons inadmissibles de prime abord ; la seule éventualité de ce contrôle suffira vraisemblablement pour qu'on n'ose même pas pré-senter de pareilles spéculations. »

Le problème se trouve nettement posé par la première phrase.

Si l'Administration refuse son approbation aux cessions conclues à des conditions abusives, par voie de réciprocité, les autorisations qu'elle délivrera pourront être présentées comme une sorte d'homologation implicite des conditions pécuniaires de l'opération et par suite comme une garantie officielle de la valeur de la mine.

page 592), de laquelle il résulte que le décret d'autorisation n'a pas à être motivé. La même solution devrait évidemment être donnée pour un décret de rejet.

L'Administration se verrait donc placée dans l'alternative, ou de montrer une extrême sévérité et de se livrer à des appréciations souvent bien délicates, ou de prêter involontairement l'appui moral de son autorité à de regrettables spéculations.

La circulaire de 1912 donne la solution suivante :

« 5. — L'Etat n'a pas à s'immiscer dans les clauses et conditions du contrat. L'acte entre vifs, d'où résulte la mutation de propriété ou l'amodiation doit demeurer un acte privé, n'engageant d'autre responsabilité que celle des parties intéressées, et il importe de toujours lui laisser pleinement ce caractère.

« Il est cependant nécessaire que la teneur de l'acte soit communiquée à l'Administration par le demandeur parce que, dans certains cas, l'Administration pourrait se trouver en présence d'une tractation abusive ou frauduleuse, dont la mise à exécution compromettrait, soit l'intérêt du fisc, soit l'intérêt public lié à l'utilisation de la mine. »

La circulaire de 1913 précise davantage :

« La nouvelle disposition législative introduite par l'article 138 susvisé a entendu combler une lacune existant sous l'empire de la loi du 21 avril 1810. En effet, tandis que cette loi prévoyait que les concessions de mines devraient être accordées en tenant compte des aptitudes des divers demandeurs, elle permettait, au contraire, au concessionnaire, une fois investi, de transmettre librement la propriété de la mine à des tiers pouvant ne pas offrir les garanties que l'Etat est fondé à exiger.

« Mais, si le législateur de 1911 a voulu remédier à cette situation, il n'a nullement entendu confier à l'Administration le soin d'apprécier la valeur vénale des mines cédées, ce qu'elle serait souvent dans l'impossibilité de faire, et lui imposer ainsi, au regard du public et des tiers, une responsabilité qui ne lui appartient pas. Il importe par suite que l'autorisation de cession ne puisse jamais être invoquée comme une approbation implicite des prix de vente ou de la valeur des apports.

« Le Conseil d'Etat a estimé pour ces motifs qu'il conviendrait d'insérer dans l'article 1^{er} des décrets à intervenir, par application de l'article 138 de la loi susvisée, la disposition suivante :

Sans que cette autorisation implique aucune approbation des conditions financières de la cession ou préjuge de la valeur de la mine (1).

Cette dernière mention figure, en effet, dans tous les décrets émis depuis cette époque.

Toutefois, dans les derniers décrets autorisant des cessions consenties par l'Etat après adjudication, elle ne porte que sur la valeur vénale de la mine (2).

(1) On s'est départi, depuis 1913, de cette sage prudence. Dans le cahier des charges, type établi par application de la loi du 9 septembre 1919, il est stipulé que lorsqu'une concession est accordée à une société commerciale spécialement constituée à cette fin, la détermination du capital initial sera soumise à l'approbation ministérielle. En outre, ce capital ne pourra être augmenté au delà du double de sa valeur initiale sans autorisation.

L'Etat ne sera-t-il pas amené, par là, à donner à la marche des sociétés minières une approbation officielle qu'il eut convenu d'éviter pour les raisons judiciairement déduites en 1912-1913 ?

(Voir le Décret du 21 avril 1920, portant approbation du cahier des charges type. — Annales des Mines, 1920, Lois et décrets, page 272).

(2) Décret du 24 mars 1921, amodiation de la concession de mines de lignite de Saint-Victor-la-Coste (Gard), Annales des Mines, 1921, Lois et décrets, page 307, Décret du 23 juin 1921, amodiation de la concession de mines de lignite de Clermont-l'Hérault (Hérault), Annales des Mines 1921, Lois et décrets, page 504.

Cette restriction semble d'origine assez récente et n'est peut-être pas entièrement justifiée.

Sans doute, cette mention est excellente et nécessaire. Toutefois, elle ne tranche pas entièrement la question. L'autorisation n'impliquera aucune approbation des conditions financières de la cession ni ne préjugera de la valeur de la mine. Cela signifie-t-il que l'Administration dans son examen ne doit tenir aucun compte de ces conditions et de cette valeur? Non, car nous l'avons vu, il y a l'ordre public, l'intérêt public plus extensible encore et même la nécessité « d'éviter des combinaisons inadmissibles de prime abord ». Le problème consiste à déterminer l'étendue de ces restrictions.

Il semble qu'une certaine évolution, très récente, se soit produite à cet égard dans les tendances du Conseil d'Etat. Aux débuts de l'application de la loi cette haute Assemblée se préoccupait essentiellement et à juste titre d'avertir le Gouvernement de ne pas s'engager dans des investigations où son autorité aurait pu se trouver compromise, de ne pas rejeter les transactions basées sur des contrats lésifs, de crainte que l'autorisation gouvernementale ne vînt à être, a contrario, présentée par ses bénéficiaires comme un certificat d'honnêteté.

Au contraire, à l'heure actuelle (janvier 1922) on pourrait penser qu'une légère réaction s'est produite et que le Conseil d'Etat souhaite que le Gouvernement ne se retranche pas trop systématiquement dans ce prudent système d'abstention complète, sans toutefois outrepasser l'esprit de la loi de 1911, tel qu'il est défini dans notre dernière citation de la circulaire du 5 décembre 1913.

Est-il possible de déterminer rationnellement les limites au delà desquelles l'intérêt public entre en jeu et motive l'intervention gouvernementale, les cas dans lesquels l'Administration devra tenir compte dans sa décision des conditions financières de l'opération, étant bien entendu que le décret devra toujours contenir la stipulation très nécessaire de « non garantie » formulée par le Conseil d'Etat?

Il n'est peut-être pas impossible de résoudre ce problème et sans intérêt de le tenter.

Nous savons que la question se pose à l'égard des contrats pécuniairement abusifs et qui, par suite, comportent une lésion à l'égard de l'un des contractants.

Si la lésion a lieu au profit du cessionnaire, il y a là une circonstance tendant à influencer sur l'appréciation de la moralité de celui-ci et qu'il y a lieu par suite de considérer.

Si la lésion a lieu au profit du cédant, une sous-distinction s'impose. Le contrat peut nuire aux intérêts de l'acquéreur à tel point que ses facultés pécuniaires en soient notablement restreintes et que, par suite, l'exploitation future de la mine en soit compromise. Le Gouvernement doit alors se préoccuper de cette situation.

Il doit, au contraire, s'abstenir lorsque les facultés pécuniaires de l'acquéreur sont telles que l'exécution du contrat n'ait pas de répercussion appréciable sur elles.

Il ne reste donc que ce dernier cas où l'incompétence de l'Etat à l'égard des conditions financières des contrats reste entière. Encore faut-il en distraire, en matière d'amodiation, l'hypothèse où le prix est fixé sous la forme d'une redevance à la tonne extraite. Le Gouvernement ne peut jamais négliger l'examen d'une telle clause car un taux exagéré peut amener un prix de revient tel que l'exploitant ait avantage à réduire ou même à suspendre complètement l'extraction, ce qui est contraire à l'intérêt public.

On ne peut par contre, se préoccuper du cas où l'exécution du contrat aurait pour effet de hausser le prix des produits extraits. Sans doute ce serait un résultat regrettable au point de vue de l'intérêt général, mais la vente des substances minérales étant entièrement libre le Gouvernement ne pourrait, sans dépasser le sens de la loi, entrer dans ces considérations.

Examinant la question au moyen de ces distinctions on voit qu'en fait il reste bien peu de cas où l'incompétence de l'Administration à l'égard de l'appréciation des contrats doive être regardée comme absolue. Cela explique et justifie les variations apparentes de la jurisprudence. On est amené à conclure que si, dans tous les cas, « l'autorisation n'implique aucune approbation des conditions financières de l'opération ni ne préjuge de la valeur des mines » quant à la manière dont le gouvernement formera son opinion il ne peut guère y avoir que des cas d'espèce.

Quoi qu'il en soit, que l'Etat se préoccupe ou non de l'effet des contrats à l'égard des parties, il n'a jamais à se soucier des droits des tiers.

« L'Administration n'a pas à exiger des intéressés la preuve que les créanciers de tout ordre, hypothécaires ou autres, acceptent la mutation de propriété ou l'amodiation. Les droits des créanciers ne sont pas modifiés par l'intervention de l'autorisation administrative. Les hypothèques, s'il en existe, constituent les charges réelles qui suivent la propriété en quelques mains qu'elle passe. » (Circulaire de 1912, paragraphe 6).

« De même que le Gouvernement n'a aucune responsabilité à assumer quant aux clauses et conditions de l'acte, qu'il examine au seul point de vue de l'intérêt public, de même il n'a, sous aucune forme ni à aucun degré, à en garantir l'exécution.

« En cas de rescision du contrat, l'autorisation intervenue tomberait purement et simplement, comme devenue sans objet ». (Circulaire de 1912, paragraphe 9).

Toutefois, il peut exister un créancier d'une nature particulière qui est l'Etat, dans le cas où les redevances sur les mines sont restées en souffrance lors de la cession. A ce point de vue l'article 138 ne saurait en principe avoir aucun effet.

« Les conséquences d'un changement de possesseur ou d'exploitant, en ce qui touche l'exercice des droits de l'Etat et notamment le calcul des redevances fixes et proportionnelles, sont exactement les mêmes, que ce changement soit entièrement libre comme l'avait prévu la loi de 1810, ou qu'il soit subordonné à une autorisation du Gouvernement. » (Circulaire de 1912, paragraphe 12).

Mais pratiquement, il peut être intéressant pour l'Etat d'être averti que telle mine grevée de redevances impayées vient de faire l'objet d'une cession ou d'une amodiation qui permet de poursuivre le recouvrement des sommes dues. Cette éventualité peut parfois faire l'objet d'une utile collaboration entre le Département des Travaux Publics et celui des Finances.



Quelles que soient les questions que l'Administration envisage, un principe s'impose : Dans le doute, et généralement toutes les fois qu'il n'y a pas de motif nettement déterminé d'adopter la solution opposée, l'autorisation doit être accordée. Elle doit l'être parce qu'il est bon de laisser dans toute la

mesure du possible la libre volonté des contractants produire son effet normal. L'article 138 est un texte d'exception, une entrave à la liberté des conventions, entrave fondée sur l'intérêt public. Il est en principe souhaitable de n'en user que le moins possible.

D'autre part, en agissant avec plus de sévérité, le Gouvernement irait à l'encontre du but poursuivi, car il risquerait de faire trop souvent le jeu de spéculateurs qui, achetant des mines nombreuses, exploiteraient les meilleures avec soin, de telle façon que l'autorisation ne pourrait leur être refusée et, par contre, dès que l'affaire leur semblerait tourner défavorablement, compteraient sur la condition suspensive de l'autorisation gouvernementale et provoqueraient par leur négligence un rejet qui leur permettrait de résilier les opérations médiocres pour ne garder que les meilleures.

Par conséquent, l'Etat ne doit s'opposer au résultat normal des conventions que lorsque l'intérêt public l'exige. Le nombre relativement faible des décrets de rejet émis jusqu'à ce jour montre que la jurisprudence est pénétrée de ce principe.

Voici quelle est, arrêtée à la date du 31 décembre 1921, la liste des décisions de rejet formulées par le Gouvernement :

Décret du 24 janvier 1913 : Cession des mines d'antimoine du Cheylat (Haute-Loire) (1).

Décret du 20 mars 1914 : Amodiation des mines de fer de Gouvix (Calvados) (2).

Décret du 9 octobre 1915 : Amodiation des mines d'antimoine et métaux connexes de Marmeissat (Haute-Loire) (3).

Décret du 29 avril 1916 : Cession de mines de schistes bitumeux de Chevinny et des Miens (Saône-et-Loire) (4).

Décret du 20 novembre 1918 : Cession des mines de houille de Lhermie (Aveyron) (5).

Décret du 11 décembre 1918 : Amodiation des mines de houille de Fiennes (Pas-de-Calais) (6).

Décret du 22 juillet 1919 : Cession des mines de houille du Montet (Allier) (7).

Décret du 6 octobre 1919 : Cession des mines de houille de la Pomme (Loire) (8).

Décret du 7 juin 1920 : Cession des mines de zinc, plomb et métaux connexes de Condorcet (Drôme) (9).

Décret du 9 juin 1920 : Cession des mines de lignite de Vescagne (Alpes-Maritimes) (10).

(1) Annales des Mines 1913, Lois et décrets, page 112.

(2) Annales des Mines 1914, Lois et décrets, page 319.

(3) Annales des Mines 1915, Lois et décrets, page 281.

(4) Annales des Mines 1916, Lois et décrets, page 111.

(5) Annales des Mines 1918, Lois et décrets, page 385.

(6) Annales des Mines 1918, Lois et décrets, page 417.

(7) Annales des Mines 1919, Lois et décrets, page 490.

(8) Annales des Mines 1919, Lois et décrets, page 691.

(9) Annales des Mines 1920, Lois et décrets, page 493.

(10) Annales des Mines 1920, Lois et décrets, page 495.

Décret du 8 Novembre 1921 : Cession des mines d'anthracite de Sablé, Brûlon, Poillé, Solesmes (Sarthe), Monfrou, Viré, Varennes, (Sarthe et Mayenne), Epineux-le-Seguïn, Gomer, Linières-et-la-Cigotière (1).

Décret du 21 novembre 1921 : Amodiation des concessions de mines de houille de Méjanel et de Fabreguettes (Aveyron) (2).

Décret du 24 novembre 1921 : Cession de la concession de mines d'anthracite de Boines (Isère) (3).

**

Cessions et amodiations de concessions nouvelles. — En outre des prescriptions de droit commun qui résultent de l'article 138, la cession des concessions instituées en vertu de la loi du 9 avril 1919 est soumise à une condition spéciale, énoncée à l'article 11 du cahier des charges-type approuvé par décret du 21 avril 1920. Voici le texte de cet article :

« Les terrains, bâtiments, ouvrages, machines appareils et engins de toute nature qui doivent faire gratuitement retour à l'Etat à la fin de la concession, en vertu du 4° de l'article 2 de la loi du 9 septembre 1919, sont les suivants :

« 1° Les terrains acquis par le concessionnaire pour l'exploitation de la mine ;

« 2° Les bâtiments, puits, galeries et autres travaux établis à demeure ;

« 3° Les machines, appareils et engins de toute nature servant à l'exploitation de la concession et présentant un caractère immobilier, conformément à l'article 8 de la loi du 21 avril 1810 (4).

« 4° Les installations et le matériel servant aux opérations commerciales et industrielles consécutives et accessoires à l'exploitation de la mine qui, en vertu de l'article 4 de la loi de finances du 8 avril 1910 (5), sont comprises dans le calcul du produit net pour la détermination de la redevance proportionnelle.

« Pour assurer l'exécution du présent article, aucune cession de la conces-

(1) Annales des Mines 1921, Lois et décrets, page 689.

(2) Annales des Mines 1921, Lois et décrets, page 696.

(3) Annales des Mines 1921, Lois et décrets, page 698.

(4) « Les mines sont immeubles.

« Sont aussi immeubles : les bâtiments, machines, puits, galeries et autres travaux établis à demeure, conformément à l'article 524 du Code Napoléon.

« Sont aussi immeubles par destination : les chevaux, agrès, outils et ustensiles servant à l'exploitation.

« Ne sont considérés comme chevaux attachés à l'exploitation que ceux qui sont exclusivement attachés aux travaux intérieurs des mines.

« Néanmoins, les actions ou intérêts dans une société ou entreprise pour l'exploitation des mines, sont réputés meubles, conformément à l'article 529 du Code Napoléon. »

(5) Cet article se borne à stipuler, entre autres prescriptions, que : « Sont comprises dans l'évaluation du produit net toutes les opérations commerciales ou industrielles consécutives et accessoires à l'exploitation. Ces opérations ne sont pas soumises à la contribution des patentes. »

(Annales des Mines 1910, Lois et décrets, page 203).

sion ne sera autorisée si elle ne comprend pas la totalité des installations et du matériel qui, en vertu des dispositions ci-dessus, doivent appartenir gratuitement à l'Etat en fin de concession. »

Les articles 19 et 21 du cahier des charges-type contiennent également des dispositions relatives aux cessions de concessions. Ces prescriptions étant exclusivement relatives au calcul de la participation de l'Etat aux bénéfices de l'exploitation, il paraît inutile de les étudier ici.

Quant à l'amodiation des concessions nouvelles, il en est traité dans l'article 24 ainsi conçu :

« En cas d'amodiation de la mine, les conditions dans lesquelles sera appliqué le partage des bénéfices avec l'Etat dans les proportions prévues à l'article 16 ci-dessus seront déterminées par un cahier des charges complémentaire annexé au décret qui autorisera l'amodiation. »

Le type de ce cahier des charges complémentaire n'est pas encore établi. Aucun cas d'application ne s'est d'ailleurs présenté jusqu'à ce jour.

*
**

L'autorisation étant accordée, quels seront ses effets? Rappelons tout d'abord, pour n'avoir pas à y revenir, qu'elle n'en peut avoir aucun à l'égard des tiers :

« L'administration n'a pas à exiger des intéressés la preuve que les créanciers de tout ordre, hypothécaires ou autres, acceptent la mutation de propriété ou l'amodiation. Les droits des créanciers ne sont pas modifiés par l'intervention de l'autorisation administrative. Les hypothèques, s'il en existe, constituent des charges réelles qui suivent la propriété en quelques mains qu'elle passe.

« De même que le Gouvernement n'a aucune responsabilité à assumer quant aux clauses et conditions de l'acte, qu'il n'examine qu'au seul point de vue de l'intérêt public, de même il n'a, sous aucune forme ni à aucun degré à en garantir l'exécution.

« En cas de rescision du contrat, l'autorisation intervenue tomberait purement et simplement comme devenue sans objet. » (Circulaire de 1912.)

Ajoutons que cette doctrine a été confirmée par la décision du Conseil d'Etat rendue au contentieux le 28 novembre 1919 (1), (Requête à fin d'annulation d'un décret autorisant une amodiation de la concession minière de Bize) dont voici un extrait :

« ... Considérant qu'en exigeant que soit préalablement autorisée par décret l'exécution des contrats d'amodiation de mines, l'article 138 de la loi du 13 juillet 1911 a seulement eu pour but de permettre à l'Administration de s'assurer que ni l'intérêt financier de l'Etat, ni l'intérêt national lié à l'utilisation des concessions ne sont compromis par ces contrats, sans donner aucune approbation aux différentes clauses que ceux-ci peuvent contenir ; que ces mesures de contrôle n'apportent aucune modification au droit d'exploiter la mine, droit dont la transmission s'effectue selon les règles du Code Civil et relève exclusivement de l'autorité judiciaire en cas de contestation, notamment sur la capacité des parties contractantes : que, dès lors, le sieux X..., qui peut

(1) Annales des Mines, Lois et décrets, 1919, page 805.

faire valoir ses droits devant l'autorité judiciaire n'est pas fondé, en l'absence de tout vice de forme du décret dont il s'agit, à demander au Conseil d'Etat l'annulation de cet acte pour excès de pouvoir... »

De même l'autorisation ne peut avoir d'effet sur la chose transmise elle-même. Il faut admettre sans aucun doute qu'elle ne pourrait être subordonnée à l'acceptation d'un cahier des charges, ou grevée de conditions analogues. L'article 138 permet uniquement au Gouvernement de s'assurer que le changement de propriétaire ou d'exploitant n'est pas susceptible de nuire à l'intérêt général, non de modifier ou de compléter l'acte institutif de la concession. L'Etat se borne, lorsqu'il applique la loi de 1911 à déclarer qu'il n'y a pas lieu de s'opposer à l'acquisition faite par le demandeur. Il ne saurait rien exiger en échange de cette constatation qui ne crée aucune richesse nouvelle en faveur de son bénéficiaire.

Il est d'ailleurs inutile au point de vue de la doctrine d'insister sur le développement de cette idée. Il est bien évident, en effet, que l'article 138 n'a pas entendu modifier dans son essence le régime général des mines, tel qu'il a été créé en 1810. Or ce régime est celui du droit régalien dans lequel aucune charge ne peut être imposée au concessionnaire qui ne soit inscrite dans la loi.

Mais si théoriquement ce principe nous paraît d'une grande clarté son application à la jurisprudence actuelle qui fait l'objet de la fin de ce chapitre n'est pas sans soulever de considérables difficultés. C'est pourquoi il est peut-être bon de le poser, dès le début, comme essentiel.

La circulaire de 1912 en tire les conséquences suivantes :

« L'autorisation, ne portant que sur le fait même du changement de propriétaire ou de détenteur, ne saurait avoir pour effet de modifier la chose vendue ou cédée. Il pourra seulement se présenter des cas où le décret aura à viser certaines charges existantes pour en assurer le maintien, notamment s'il s'agissait d'une mine dont le décret de concession eût visé certains engagements pris vis-à-vis de l'Etat par le concessionnaire ; en cas de transfert à un propriétaire nouveau, le décret autorisant la mutation aurait à spécifier que l'exécution de ces engagements incombera au nouveau propriétaire. »

Ces observations se réfèrent à la très délicate question des offres de concours (1), dont il est nécessaire de dire quelques mots. Avant la loi du 9 septembre 1919, l'Etat ne participait que par les redevances, fixe et proportionnelle, aux bénéfices des exploitations. Ce prélèvement ayant paru insuffisant, une jurisprudence dont la légalité a été justement contestée se fixa sur les bases suivantes : Lors de l'institution d'une concession, le Gouvernement subordonnait l'octroi de celle-ci à la présentation par le demandeur d'une « offre bénévole » supposée dictée par la pure générosité du futur concessionnaire et consistant en un engagement de verser à l'Etat une part des bénéfices de l'entreprise. Mais cet engagement artificiellement libéral constituait une charge du concessionnaire et non de la concession. D'où la disposition conservatoire de la circulaire de 1912.

Juridiquement il est douteux que le décret d'autorisation puisse imposer cette clause à l'acquéreur. Dans la pratique il a été demandé à ce dernier un

(1) La critique des pratiques relatives aux « offres de concours » a été faite avec une indiscutable autorité par M. H. Berthelemy dans la 7^e édition de son *Traité élémentaire de Droit administratif* (pages 726 et s.s.q.)

nouvel engagement, équivalent au premier et se substituant à lui. On trouve de ces engagements annexés à divers décrets (Ternand (1), Leucamp (2), Draamine (3), La Jonche (4) par exemple). Cette pratique prête exactement aux mêmes critiques que celle des offres de concours en général. En tout cas il faut admettre que, si l'Etat peut se préoccuper de la conservation des engagements anciens, il ne pourrait en exiger d'autres à l'occasion de l'application de l'article 138.

*
**

Jusqu'ici l'hypothèse seule a été envisagée où l'acquéreur se conforme à la loi, c'est-à-dire présente une demande régulière en autorisation. Mais il est nécessaire que l'Administration, par une active surveillance, s'assure qu'il en est bien toujours ainsi. L'article 138 ne vaudra pratiquement que ce que vaudra cette surveillance elle-même. La circulaire de 1912 y faisait allusion : « Je vous prie d'inviter l'Ingénieur en chef des Mines de votre département à vous rendre un compte immédiat de tous les faits qui lui paraîtraient constituer une infraction à l'article 138. Vous voudrez bien me donner connaissance de ces faits et je prendrai ou provoquerai à mon tour telles mesures que de droit. »

Cette question de la surveillance paraissait, à bon droit, si importante qu'elle a fait l'objet d'une circulaire spéciale du 8 mars 1912 aux Ingénieurs en chef des Mines, ainsi conçue (5).

« Aux termes de l'article 1^{er} (paragraphe 1 et 3) du décret du 14 janvier 1909, le concessionnaire ou l'exploitant d'une mine est tenu de faire élection de domicile en France et d'en adresser la déclaration aux préfets des départements sur lesquels s'étend la concession.

« D'autre part, l'article 138 de la loi du 13 juillet 1911 spécifie que les mutations de propriété ainsi que les amodiations de concessions minières, quand elles résultent d'actes entre vifs, ne peuvent être effectuées que si elles ont été autorisées par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat.

« Je vous serai obligé de vouloir bien veiller à ce que les propriétaires ou exploitants de mines de votre circonscription se conforment exactement à ces dispositions. Il importe que l'Administration soit toujours tenue au courant de toute mutation de personnes visant soit la propriété, soit l'exploitation des mines concédées, afin qu'elle puisse prendre en temps utile toutes les mesures que nécessiteraient des transmissions irrégulières (6). »

Que doit faire l'Administration lorsque cette surveillance lui révèle l'existence d'une mutation non autorisée et pour laquelle aucune demande n'a été formulée? Doit-elle obliger les intéressés à se conformer à la loi et les mettre

(1) Décret du 17 juillet 1915, Annales des Mines 1917, Lois et décrets, page 154.

(2) Décret du 17 novembre 1917, Annales des Mines 1917, Lois et décrets, page 364.

(3) Décret du 6 juin 1919, Annales des Mines 1919, Lois et décrets, page 419.

(4) Décret du 13 août 1919, Annales des Mines 1919, Lois et décrets, page 556.

(5) Annales des Mines, Lois et décrets 1912, page 258.

(6) Citons également, quoique de moindre importance, l'indication portée par le paragraphe 9 de la circulaire de 1912, indiquant qu'au cas où un contrat régulièrement approuvé venant à être rescindé par les tribunaux, l'autorisation tomberait par suite de plein droit, il importerait que l'Administration en fut informée aussitôt que possible par les soins du Service des Mines.

en demeure de régulariser leur situation? M. Aguillon, parlant du cas analogue des réunions de mines (1) fait observer que l'Administration n'a aucun avantage à provoquer les demandes qui ne seraient pas produites spontanément. Car, tant qu'elle n'a pas statué, l'Administration possède contre l'acquéreur irrégulier une arme redoutable, la déchéance, alors qu'après que l'autorisation a été accordée il ne lui reste plus aucun moyen d'action.

Il sera donc bon de n'exercer aucune pression sur les intéressés tant que l'on ne se trouvera pas dans une circonstance qui motiverait précisément un refus d'autorisation. Cette solution aura le double avantage d'éviter une intervention constante à l'égard des particuliers et de laisser une arme à l'Administration au cas où les circonstances viendraient à se modifier, au lieu de la lier par une approbation irrévocable.

Cette opinion semble généralement admise par la pratique. C'est ce qui explique ces décrets où l'on voit autorisée en bloc une série de cessions successives d'une même mine, cessions dont chacune aurait dû en principe faire l'objet d'une demande et d'une autorisation séparée. On peut citer à titre d'exemple celui du 25 janvier 1921, autorisant une triple rétrocession de l'amodiation de la concession de Couloux (2).

*
**

Passons maintenant à l'examen des sanctions de la loi. Elles sont de deux sortes. Nous nous trouvons d'abord en présence d'une sanction civile, à savoir la nullité absolue et d'ordre public des actes dépourvus d'autorisation. D'autre part, la sanction administrative consiste dans le retrait de la concession :

« Tous actes faits en violation des dispositions du présent article sont nuls et de nul effet et peuvent donner lieu au retrait de la concession. »

« Le retrait de la concession fera l'objet d'un décret rendu en Conseil d'Etat. »

Il convient de remarquer que la nullité et le retrait se cumulant évidemment, il en résulte que, si l'obligation d'obtenir l'autorisation incombe à l'acquéreur ou à l'amodiatore, en cas de retrait, c'est le vendeur ou le bailleur qui se voient frappés. Il faut reconnaître que c'est là une conséquence inévitable mais fort dure qui jusqu'ici ne s'est d'ailleurs jamais réalisée, les précédents jurisprudentiels ne contenant jusqu'à ce jour aucun cas de déchéance par application de l'article 138 (3).

(1) Aguillon, *Législation des Mines en France*, page 217.

(2) *Annales des Mines* 1921, Lois et décrets, page 145.

(3) Citons, sur cette déchéance, M. Aguillon, *Supplément*, page 84. M. Aguillon se demande si l'on doit renvoyer pour la procédure de déchéance à la loi du 27 avril 1838. Il constate que l'article 138 se termine par un paragraphe ainsi conçu : « Le retrait de la concession fera l'objet d'un décret rendu en Conseil d'Etat » et commente ainsi cette disposition :

« On est bien embarrassé, en l'absence de toute interprétation et de toute explication dans les documents parlementaires et dans la discussion aux Chambres, de dire la portée et la signification de cette addition et la circulaire du 12 février 1912 a évité la question. »

« Faut-il n'y voir qu'une simple modification dans l'une des phases de la loi de 1838 qui persisterait, sauf cette modification, avec la nature et les conséquences de la déchéance de cette loi? Dans ce système, la déchéance, au lieu d'être prononcée par arrêté ministériel, le serait par décret en Conseil d'Etat. Au fond, ce serait sans importance : ce ne serait qu'un illogisme. On comprenait très bien, avec le système de la loi de 1838, le recours contentieux

*
* *

La jurisprudence qui vient d'être exposée découle de ce que, dans notre première partie, nous avons appelé l'interprétation juridique et logique de l'article 138. Mais il a été dit en même temps que ce texte est susceptible d'une interprétation divergente, basée sur les débats parlementaires, et dont les principes sont définis par M. Ajam ainsi qu'il suit : « S'il (l'article 138) est destiné à prévenir les transmissions de concessions entre les mains d'exploitants ne présentant pas de garanties de moralité ou de capacité, il est surtout conçu dans le but d'éviter l'intervention des étrangers dans l'exploitation de notre domaine minier. »

Il reste donc à examiner une jurisprudence spéciale, assez récente et peut-être assez discutable, inspirée de ces considérations.

On sait déjà que, le 9 septembre 1919 a été promulguée une loi qui modifie profondément le régime des concessions. Il n'y a pas lieu d'insister sur ses dispositions qui sortent de notre plan. Notons seulement que son cadre d'application est nettement limité aux concessions à instituer ultérieurement. Mais, sous cette réserve, elle transforme entièrement le fond même de la législation minière.

En effet, quoique la loi de 1810 reste toujours applicable en principe aux nouvelles concessions, celles-ci sont placées sous un régime de domanialité assez accentué. Elles doivent faire retour à l'Etat après un laps de temps variant, selon la nature des substances concédées de cinquante à quatre-vingt-dix-neuf ans. Elles prennent en outre un caractère nettement contractuel et sont régies par un cahier des charges comportant la participation de l'Etat et du personnel aux bénéfices de l'exploitation.

L'article 4 de la loi de 1919 prévoit que des règlements d'administration publique détermineront ses conditions d'application et fixeront notamment le texte des cahiers des charges type. Ces derniers ont été édictés par décrets en date du 21 avril 1920 (1) pour les concessions de la métropole et du 28 août suivant pour les concessions d'Algérie (2), tous deux identiques quant aux dispositions qui nous intéressent.

Aux termes de ces cahiers des charges-type, les attributaires de la concession peuvent être tenus, par une clause spéciale et facultative, de se substituer pour son exploitation une société commerciale spéciale. Cette dernière doit, en pareil cas, être constituée, conformément aux prescriptions de l'article 2 du cahier des charges-type, ainsi qu'il suit :

sur le fond, et avec effet suspensif, contre un arrêté ministériel ; on ne le conçoit plus contre un décret en Conseil d'Etat ; et, dans toute notre législation, on aurait de la peine à trouver un précédent d'une telle incohérence.

« C'est pourquoi on se prend à se demander si le législateur de 1911 n'aurait pas voulu, pour ce cas, établir une déchéance pure et simple, qui, par suite, en l'absence de toute réserve, atteindrait non pas seulement le concessionnaire, mais aussi les créanciers réels. Ce serait un tel recul, non pas seulement dans notre législation, mais par rapport à la législation pratiquée chez tous les peuples civilisés, que l'on n'ose pas soutenir un pareil système.

« Espérons que la clause ne jouera pas plus dans l'avenir que n'a joué depuis soixante ans celle édictée par le décret du 23 octobre 1852. Voilà où aboutirait une législation faite en matière si grave dans cette manie fâcheuse de notre Parlement de légiférer, sans discussion ni préparation, en toutes matières, par improvisations dans la loi annuelle de finances. »

(1) Annales des Mines 1920, Lois et décrets, page 272.

(2) Annales des Mines 1920, Lois et décrets, page 665. La loi du 9 septembre 1919 a été rendue applicable à l'Algérie par décret du 8 mai 1920. (Annales des Mines 1920, Lois et décrets, page 429).

« Toute société commerciale spéciale ayant pour objet principal l'exploitation de la concession soit isolément, soit conjointement avec d'autres concessions de mines, devra être constituée sous le régime de la loi française et observer, tant pour sa création que pour son fonctionnement, les prescriptions ci-après :

« Si la Société spéciale est une société anonyme, le Président du Conseil d'administration, l'Administrateur délégué, s'il y en a un, les Commissaires des comptes et les deux tiers au moins des membres du Conseil d'administration seront français. Les décisions du Conseil d'administration ne seront valables que si le nombre des membres qui y ont pris part est supérieur à la moitié des membres en exercice.

« Si la société spéciale est une société en commandite par action les gérants seront français, ainsi que les deux tiers des membres du Conseil de surveillance.

« Si la société spéciale est une société en nom collectif, tous les associés devront être français.

« Dans tous les cas, les Directeurs ayant la signature sociale devront être français.

« Toutefois, des dérogations, en ce qui concerne les conditions de nationalité exigées dans les quatre paragraphes précédents, pourront être accordées par décret contresigné par le Président du Conseil, le Ministre chargé de l'administration des mines et celui des Affaires Etrangères. »

Ceci, comme il a été dit, s'appliquait aux concessions nouvelles. Les cessions et amodiations de celles-ci faisaient l'objet dans le cahier des charges-type de dispositions spéciales déjà exposées.

En 1920 le Conseil d'Etat estima qu'il serait possible et opportun d'user de l'article 138 pour instaurer à l'égard des concessions anciennes une semblable politique de nationalité. Son intervention provoqua l'envoi de la circulaire ministérielle du 2 décembre 1920 (1) ainsi formulée :

« Saisi par mon Administration de projets de décrets ayant pour objet d'autoriser la cession de concessions de mines, le Conseil d'Etat (Section des Travaux Publics) a cru devoir présenter les observations suivantes :

« Il conviendrait qu'à l'avenir, l'Administration usant des pouvoirs que lui confère l'article 138 de la loi du 13 juillet 1911, lors des cessions et amodiations de concessions de mines, exigeât des Sociétés concessionnaires ou amodiataires au point de vue de la nationalité, des garanties semblables à celles auxquelles le cahier des charges-type, établi en vertu de la loi du 9 septembre 1919, subordonne l'octroi des concessions nouvelles à des sociétés.

« Mais comme les Sociétés concessionnaires ou amodiataires de concessions anciennes ne sont point soumises à l'obligation d'un cahier des charges, il y aura lieu, avant d'autoriser la mutation ou l'amodiation, de les inviter à insérer dans leurs statuts des dispositions qui varieront selon le type de la Société.

« Si la Société est une Société anonyme, les statuts devront prévoir ce qui suit : « Le Président du Conseil d'administration, les administrateurs délé-

(1) Annales des Mines, 1921, Lois et Décrets, page 313.

gués, les Commissaires des Comptes et les deux tiers au moins des membres du Conseil d'administration seront français. Les décisions du Conseil d'administration ne seront valables que si le nombre des membres qui y ont pris part est supérieur à la moitié des membres en exercice. »

« Si la société est une société en commandite par actions, les statuts auront à spécifier que « les gérants seront français ».

« Enfin, si la société est une société en nom collectif, il faudra que les statuts, prescrivent que : « tous les associés devront être français ».

« Quelle que soit la forme de la Société, il sera dit dans les statuts que « les directeurs ayant la signature sociale devront être français ».

« Les statuts pourront, d'ailleurs, prévoir l'éventualité de dérogations à accorder par le Gouvernement.

« J'ai cru devoir donner mon adhésion aux observations du Conseil d'Etat.

« Il y aura lieu, en conséquence, de tenir compte desdites observations lors de l'examen des dossiers de toutes nouvelles demandes ayant pour objet la cession ou l'amodiation de concessions de mines. Le Service des Mines devra s'assurer que les statuts des Sociétés pétitionnaires renferment bien toutes les dispositions utiles sur ce point. Au cas où elles n'y figureraient pas, la société pétitionnaire sera invitée à compléter ses statuts et il devra être sursis à l'examen de sa demande jusqu'à ce que le nécessaire ait été fait à cet égard.

« Toutefois, si la Société pétitionnaire a d'autres objets que l'exploitation de la concession qu'elle vient d'acquérir il n'y aura pas lieu d'exiger d'elle la modification de ses statuts. Mais le décret à intervenir contiendra une disposition destinée à lui imposer au point de vue de la nationalité de ses membres les garanties énumérées ci-dessus et prévoira, à titre de sanction, qu'en cas de violation de cette prescription, l'autorisation serait rapportée de plein droit (1).

(1) On pourrait rapprocher avec intérêt cette jurisprudence de la politique minière adoptée tout récemment par l'Espagne et dont nous trouverons l'exposé dans l'étude de M. Leseur intitulée « L'évolution de la politique minière espagnole » (Revue des l'industrie minière, N° 22, 15 novembre 1921).

Le décret royal du 14 juin 1921 dispose, en effet, qu'il ne sera plus accordé de concessions minières qu'à des Espagnols ou à des sociétés constituées et domiciliées en Espagne, et dont le Président du Conseil d'Administration, les administrateurs délégués, les directeurs gérants ayant la signature sociale et les ingénieurs chargés des travaux seront espagnols. Les autres postes ne pourront être occupés par des sujets étrangers que dans la proportion d'un tiers. Ces concessions ne pourront faire l'objet de cessions ou de transferts qu'en faveur de personnes ou de sociétés remplissant les conditions requises. D'autre part (article 2) toutes les concessions accordées ne le seront qu'à condition d'employer dans les travaux d'exploitation et d'exploration des matériaux et des machines de production et de fabrication espagnole. Il ne sera admis d'exception à cette règle qu'à la condition expresse de démontrer l'impossibilité absolue d'obtenir ces matériaux ou ces machines en Espagne, et après audition de la Commission de protection de la production nationale.

M. Leseur rappelle — et il importe de noter — que la base de la législation minière espagnole est le principe de domanialité. C'est ce qui permet aux partisans du mouvement nationaliste de soutenir que l'Etat n'a pas le droit d'aliéner au profit d'étrangers une richesse qui appartient en principe à la nation.

Voir également sur ce sujet l'ouvrage publié par M. Leseur (Thèse, Paris, 1921).

Dans un autre ordre d'idées, un rapprochement s'impose avec les disposi-

Il y a là deux ordres de dispositions bien différents et dont chacun appelle sa critique propre : d'une part l'obligation imposée aux sociétés demanderesses en autorisation d'insérer certaines clauses dans leurs statuts et, d'autre part, la reproduction de ces mêmes clauses, additionnées d'une sanction, dans le texte des décrets.

Sur le premier point il ne paraît pas y avoir d'objection spéciale à formuler contre une telle jurisprudence. Il est assurément du rôle du Gouvernement d'examiner les statuts des sociétés demanderesses et d'exiger les additions ou suppressions de clauses qui lui paraissent importer à l'intérêt général.

Une seule question reste à éclaircir : celle de la délimitation des sociétés qui sont dispensées de modifier leurs statuts. La circulaire est formelle à cet égard, au moins dans sa lettre. « Si la société pétitionnaire a d'autres objets que l'exploitation de la concession qu'elle vient d'acquérir, il n'y aura pas lieu d'exiger d'elle la modification de ses statuts ». Évidemment, une société métallurgique, une entreprise de produits chimiques, une verrerie, etc... pour lesquelles l'acquisition et l'exploitation d'une mine ne sont que des opérations annexes destinées à la fourniture de matières premières, ne sont pas astreintes à modifier leurs statuts. Mais on pourrait penser, en présence des termes de la circulaire qu'une société ayant pour objet exclusif l'exploitation des mines, mais possédant ou détenant déjà d'autres concessions que celle qui fait l'objet de sa demande est dispensée des modifications statutaires.

Cette solution est libérale. Elle épargne aux sociétés minières importantes la nécessité de refondre leur constitution pour acquérir une concession peut-être insignifiante. Mais son adoption conduit à des résultats peu logiques. En effet, dans ce système les sociétés détentrices d'une seule et unique concession sont seules pratiquement soumises aux prescriptions de nationalité. D'où il résulte que les sociétés minières importantes paraissent privilégiées vis-à-vis de leurs concurrentes plus modestes. Ce qui n'est ni équitable, ni conforme au but poursuivi. Car si l'intérêt national requiert des garanties de la part d'une société qui se rend propriétaire d'une mine isolée, ces garanties sont beaucoup plus nécessaires encore lorsqu'on se trouve en présence d'une mutation qui entraîne réunion de concessions et constitution d'un domaine minier étendu.

On peut croire que pour ces raisons l'Administration, qui n'est nullement liée par la lettre de sa propre circulaire, se trouvera amenée à étendre l'obligation des garanties à toutes les sociétés ayant pour but exclusif ou même principal l'exploitation des mines en général.



Il convient de passer maintenant à la question plus délicate en doctrine de l'insertion de dispositions analogues dans le dispositif des décrets d'autorisation. A cet égard la réforme entreprise par le Conseil d'Etat s'est accomplie en deux stades successifs. Dans le premier, les décrets contiennent un article 2 comportant sous forme impérative les dispositions précitées, mais sans indication de sanction. Dans la seconde période on voit apparaître une clause pénale dont la formule semble, dans le dernier état de la jurisprudence, s'être fixé ainsi : « Faute par la Société X... de se conformer aux prescrip-

tions de la loi du 16 octobre 1919 étudiée par M. Louis Rolland (L'utilisation de l'énergie hydraulique et la loi du 16 octobre 1919. — Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1920).

tions du présent article, la présente autorisation sera rapportée de plein droit. »

Pendant un certain laps de temps les deux systèmes règneront parallèlement, au point que, de quatre décrets simultanément émis le 12 janvier 1921, un seul contiendra dans son article 2 l'indication d'une sanction.

Le système des prescriptions pures et simples est représenté par les textes suivants :

30 septembre 1920 : Cession des mines de schistes bitumineux du Ruet et de la Comaille (Saône-et-Loire) (1).

6 décembre 1920 : Cession des mines de houille du Montet (Allier) (2).

3 janvier 1921 : Cession des mines d'anhracite de Montgirod (Savoie) (3).

12 janvier 1921 : Cession des mines de houille d'Osani (Corse) (4).

12 janvier 1921 : Cession des mines de houille de la Porchère (Loire) (5).

12 janvier 1921 : Cession des mines de houille de la Barallière (Loire) (6).

27 janvier 1921 : Cession des mines d'anhracite de Communay et Ternay (Isère) (7).

2 mars 1921 : Cession des schistes carbo-bitumeux de Menat (Puy-de-Dôme) (8).

Les sanctions apparaissent le 1^{er} septembre 1920 avec la cession des mines de houille des Fauches (Saône-et-Loire) (9) et se continuent dans les décrets suivants :

11 décembre 1920 : Cession des mines de houille de Meurchin (Pas-de-Calais) (10).

12 janvier 1921 : Cession des mines de lignite de Fontienne (Basses-Alpes) (11).

21 février 1921 : Cession des mines de houille de Ferques et Hardinghen (Pas-de-Calais) (12).

21 février 1921 : Cession des mines de fer et manganèse de Castanviels (Aude) (13).

24 février 1921 : Cession des mines d'anhracite du Freissinet (Hautes-Alpes) (14).

11 avril 1921 : Cession des mines de houille de Barjac et Balmarelles (Aveyron et Gard) (15).

Etc..., etc...

-
- (1) Annales des Mines, 1920, Lois et Décrets, page 736.
 - (2) Annales des Mines, 1920, Lois et Décrets, page 867.
 - (3) Annales des Mines, 1921, Lois et Décrets, page 90.
 - (4) Annales des Mines, 1921, Lois et Décrets, page 134.
 - (5) Annales des Mines, 1921, Lois et Décrets, page 135.
 - (6) Annales des Mines, 1921, Lois et Décrets, page 135.
 - (7) Annales des Mines, 1921, Lois et Décrets, page 145.
 - (8) Annales des Mines, 1921, Lois et Décrets, page 272.
 - (9) Annales des Mines, 1920, Lois et Décrets, page 687.
 - (10) Annales des Mines, 1920, Lois et Décrets, page 873.
 - (11) Annales des Mines, 1921, Lois et Décrets, page 133.
 - (12) Annales des Mines, 1921, Lois et Décrets, page 212.
 - (13) Annales des Mines, 1921, Lois et Décrets, page 211.
 - (14) Annales des Mines, 1921, Lois et Décrets, page 230.
 - (15) Annales des Mines, 1921, Lois et Décrets, page 367.

Quant aux dérogations, la pratique n'en fournit, jusqu'à présent aucun exemple, quoique l'éventualité pour laquelle cette procédure a été imaginée se soit en fait réalisée au moins une fois. Il s'agissait en l'espèce d'une demande présentée par une société belge à l'effet d'être autorisée à acquérir trois concessions de mines de fer en Algérie (1). Toutes les raisons de convenance internationale imposaient une solution favorable, qui fut, en effet, adoptée.

Logiquement il semblait que la procédure à employer fût l'émission simultanée de deux décrets, l'un accordant l'autorisation demandée sous les conditions ordinaires, l'autre portant les dérogations nécessaires. Il n'en a rien été. L'autorisation a été accordée purement et simplement par un décret ne comportant aucune clause de nationalité. En sorte que la procédure de dérogation a été abandonnée dans la seule espèce où elle pouvait être appelée à fonctionner.

Cette procédure comporte d'ailleurs en elle-même une singularité assez remarquable. Les prescriptions qui l'établissent, tirées du cahier des charges-type, l'organisent sous la forme d'un décret simple. Il en résulte que si, en vertu de l'interprétation extensive donnée à la nécessité d'un avis conforme du Conseil d'Etat, le Gouvernement ne peut accorder une autorisation sans la soumettre aux conditions de nationalité exigées par cette assemblée, il lui est loisible, sans même prendre l'avis de celle-ci, d'octroyer immédiatement après les dérogations les plus larges, allant jusqu'à la dispense pleine et entière.

A notre sens cet illogisme apparent montre simplement le caractère abusif de l'interprétation communément donnée et dont il a été parlé plus haut de la « conformité d'avis » prévue par l'article 138.

*
**

Quittant cette question spéciale d'ordre un peu secondaire, il convient d'examiner successivement dans sa légalité, dans ses possibilités juridiques d'application et dans son opportunité la jurisprudence qui consiste dans l'adjonction aux décrets de clauses de garantie.

Sa légalité tout d'abord n'est certes pas indiscutable. L'article 138 confère-t-il au Gouvernement le droit de s'immiscer dans le fonctionnement intérieur des sociétés minières? Il semble que non. L'Etat ne peut, en vertu de la réforme de 1911 qu'accepter ou rejeter le nouveau concessionnaire.

Il a été dit plus haut, à l'occasion de la question des offres de concours, que l'Administration n'avait jamais admis la possibilité de subordonner l'octroi des autorisations à la souscription d'un engagement quelconque, en un mot à l'acceptation d'un cahier des charges. En effet, ceci est un principe certain, les concessions de la loi de 1810 ne peuvent être soumises qu'aux charges inscrites dans la loi et les règlements pris en vertu de la loi. L'article 138 n'a certainement rien changé à cet égard et surtout n'a pas modifié rétroactivement la nature même des anciennes concessions.

Dans ces conditions, il est possible de croire que l'insertion des clauses de nationalité dans les décrets d'autorisation constitue un excès de pouvoirs : 1° par la violation de la loi et des droits acquis ; 2° par détournement de pouvoirs, l'article 138, de quelque manière qu'on l'interprète, pouvant avoir pour objet de permettre un veto du Gouvernement contre l'accession à la propriété minière d'une société étrangère suspecte, mais non de prêter à une immixtion de l'Etat dans le fonctionnement ultérieur d'une société

(1) Concessions de Filfila, du Fendek et d'Ain-ben-Merouan, décret du 23 avril 1914, Annales des Mines, 1914, Lois et Décrets, page 422.

dûment agréée comme concessionnaire ou exploitante après toutes enquêtes utiles.

La preuve de l'excès de pouvoirs est d'ailleurs flagrante. Elle résulte de la source même des prescriptions de nationalité tirées, sans qu'on en puisse douter, du cahier des charges établi en vertu de la loi de 1919 pour les concessions de type contractuel. La jurisprudence examinée consiste à faire passer sur un point particulier des concessions anciennes et régaliennes sous le régime des concessions nouvelles et domaniales.

Il semble aussi abusif de procéder ainsi qu'il le serait de prescrire dans les décrets d'autorisation une participation de l'Etat aux bénéfices ou d'y prévoir le retour de la concession au Domaine après un laps de temps déterminé, pratiques que la jurisprudence n'a jamais admises et qui, sans nul doute, auraient rencontré, de la part du Conseil d'Etat lui-même, une juste et ferme opposition.

Si le principe de cette jurisprudence n'est pas sans difficulté, son application éventuelle en rencontre de plus graves encore. Car il faut examiner quelle sera la sanction de ces dispositions, que cette sanction soit ou non indiquée dans le dispositif des décrets.

La sanction, est-il dit, sera le retrait de l'autorisation. Sans même examiner si l'article 138 permet de donner des autorisations précaires, ce qui, en présence des principes généraux du droit de 1810, reste fort douteux, l'on peut se demander comment il est possible de concevoir les effets de ce retrait. Il n'en peut exister que deux ordres différents, tous deux inapplicables.

La première solution consiste à dire que le retrait de l'autorisation entraînera une rescision du contrat qui sera considéré comme non approuvé et, par suite, selon les termes de l'article 139, comme « nul et non avenue ». Or, cette hypothèse amène directement à des conséquences peu acceptables.

Dix ans, ou cinquante, après la vente régulière et dûment homologuée d'une concession, celle-ci va donc retomber entre les mains de son vendeur qui sera évidemment tenu d'en rembourser le prix, ne pouvant s'enrichir sans cause. Notons que ce vendeur avait très prudemment choisi son concessionnaire et ne prête à nulle critique de ce côté, puisque leur contrat a reçu, en son temps, l'approbation du Gouvernement. Il en résulte donc que le malheureux qui, à un moment quelconque, se sera trouvé propriétaire d'une mine restera sous l'épée de Damoclès d'une annulation possible — bien qu'imprévisible — de ses actes, risque dont la prescription trentenaire elle-même ne saurait l'affranchir. Il en résulte encore que la société par laquelle l'achat d'une mine se sera montré, à l'expérience, une opération peu avantageuse, n'aura qu'à prendre comme administrateur quelque étranger suspect pour obtenir une résiliation du contrat qui aura cessé de lui plaire.

Quand l'on songe à l'extrême soin avec lequel la loi, organisant les cas de nullité des contrats en général, s'est attachée à limiter prudemment les doutes qui peuvent subsister sur la validité des transactions, à accumuler les courtes prescriptions et les cas de non-recevabilité, on ne peut s'empêcher de penser que l'application d'une telle sanction, enlevant toute certitude aux opérations les plus régulières, aboutirait à rendre impossible la vente des mines — ou à la réserver à des spéculateurs plus audacieux que sérieux.

La sanction civile écartée comme irréalisable, reste la sanction administrative de la déchéance qui se heurte à de grandes difficultés d'ordre juridique. C'est un principe indiscutable que les déchéances sont de droit strict. Il ne peut être prononcé de déchéance qu'en vertu d'un texte de loi. Certes, l'article 138 prévoit le retrait des concessions. Mais il est évident qu'il le prononce contre les concessionnaires qui auraient omis de solliciter une auto-

risation nécessaire, ou qui auraient passé outre à un rejet de leur demande. Etendre ce retrait de l'article 138 au cas d'une autorisation rapportée après coup ce serait admettre la possibilité d'une confiscation des concessions par simple décision administrative en dehors de tout texte légal. Ce serait bouleverser les bases de la propriété minière, qui deviendrait dès lors entièrement précaire et révocable à volonté.

Ces considérations paraissent suffisantes pour admettre qu'une déchéance prononcée en vertu des clauses jurisprudentielles de nationalité constituerait un excès de pouvoirs.

Il en résulte que des deux sanctions que l'on peut envisager, pour les prescriptions de nationalité, l'une est inapplicable et l'autre illégale. Il ne peut donc rester à ces prescriptions qu'un caractère purement indicatif dont l'utilité ne se discerne pas nettement.

Passant maintenant à la question d'opportunité, faut-il regretter que ces clauses ne soient pas juridiquement applicables? Non, car, même dans le cas contraire, elles seraient selon toutes apparences inefficaces.

Qu'importe la nationalité des membres du Conseil d'administration si l'on ne peut contrôler — et cela la jurisprudence du Conseil d'Etat ne le permet pas — celle des actionnaires dont ils ne sont que les mandataires révocables? Il est hors de doute qu'une société observant les prescriptions en cause, mais dont les actions seront en majorité entre les mains d'étrangers suspects, n'offrira aucune garantie. Car les actionnaires n'auront s'il le faut que la peine de remanier le Conseil d'administration pour le remplacer par un autre plus souple, encore que pourvu d'un état civil impeccable. Et vraisemblablement ils n'hésiteront guère, pour poursuivre leur politique, à se choisir des administrateurs qui ne seront que des figurants sans autorité mais qui, moyennant quelques jetons de présence, les mettront entièrement en règle vis-à-vis de l'Administration (1).

La seule action que la jurisprudence, en l'état de la législation puisse se proposer en pareille matière est de n'accorder en principe les autorisations qu'aux sociétés constituées suivant le régime de la loi française, ayant leur siège social en France, et qui, *lors de l'autorisation*, justifieront de statuts satisfaisants et d'une composition irréprochable au point de vue national.

Il n'en reste pas moins à remarquer en terminant que cette jurisprudence présente un grand intérêt si on l'envisage non dans son développement qui est contestable mais dans sa cause profonde. Et cette cause est le fait très général, mais dont la question de nationalité a fait sentir le danger avec plus d'acuité, que le contrôle de l'Etat se heurte, sans que l'on ait pu jusqu'ici trouver remède à cette situation, au caractère fuyant et insaisissable de la propriété anonyme, de la propriété sociétaire qui, par son développement croissant, forme des séries de plus en plus importantes « d'états dans l'Etat » sur lesquelles le Gouvernement reste sans prise et sans action.

Ce péril n'est pas imaginaire et le Conseil d'Etat l'a certainement senti lors de son initiative de 1920. Nous le retrouverons plus loin et l'étude du décret de 1852 sera une occasion de l'envisager sous un aspect plus direct.

(1) Rappelons que dans la législation suédoise, exposée en première partie selon M. Nicou, les sociétés minières ne doivent avoir que des actionnaires suédois. Par suite les actions de ces sociétés doivent être nominatives et ne peuvent être acquises par des étrangers qu'en vertu d'une autorisation royale. Cette mesure est essentielle au but poursuivi par les législations minières de type nationaliste.

TROISIÈME PARTIE

Législation et Jurisprudence sur les divisions et réunions de concessions

DIVISION DES CONCESSIONS. — LOI DU 27 AVRIL 1838. — JURISPRUDENCE.

RÉUNION DE CONCESSIONS. — AFFAIRE DE LA COMPAGNIE DES MINES DE LA LOIRE. — DÉCRET DU 23 OCTOBRE 1852. — JURISPRUDENCE. — CONTROVERSES SUR LE DÉCRET DE 1852 — LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT ET LA PROPRIÉTÉ-SOCIÉTAIRE. — CONCLUSIONS.

Dans les deux premières parties de ce travail la transmission des mines a été envisagée en elle-même, il convient maintenant de l'étudier dans les circonstances de division ou de concentration de la propriété minérale qu'elle peut entraîner.

Il y a là un ordre de questions tenu à l'heure actuelle pour accessoire sinon presque pour désuet. Peut-être est-ce cependant sur cette voie que peuvent se rencontrer les problèmes les plus essentiels de la législation minière.

Historiquement c'est le danger de division qui sera aperçu le premier, et l'on se proposera d'y remédier, notamment par la loi du 27 avril 1838. Loi dont il ne faudrait pas croire qu'elle fût inopérante puisque certains de ses effets, prenant une amplitude inquiétante, attireront l'attention de l'opinion sur le péril opposé des vastes agglomérations de concessions. Il y sera remédié par des mesures d'espèce et par le décret du 23 octobre 1852.

Avant de tenter de définir l'aspect actuel du problème, il importe d'examiner en détail cette évolution qui remplit la première moitié du XIX^e siècle. Il faut donc, une fois de plus, remonter le cours des temps jusqu'aux sources napoléoniennes du droit minéral.

Mais, sacrifiant ici la chronologie historique aux nécessités de l'exposition doctrinale, cette étude portera successivement et séparément sur la division des concessions, question accessoire, et sur leur réunion, question essentielle.



Aux yeux du législateur de 1810, le péril de division devait tout naturellement se présenter avec une particulière acuité. C'était là une conséquence nécessaire des conditions dans lesquelles s'organisait la loi.

Il ressort nettement de ce que l'on connaît des discussions de 1791 et de 1810 qu'il eût paru inutile de séparer la propriété du sous-sol de celle de la surface et de créer ainsi un droit d'exception, si ce n'eût été pour éviter précisément la dispersion des richesses souterraines entre un nombre trop grand de propriétaires aux moyens insuffisants.

L'institution des concessions avait pour objet primordial de prévenir le morcellement abusif des exploitations. Il était dès lors naturel et nécessaire

de se prémunir contre les manœuvres ultérieures qui viendraient à l'encontre de cette fin.

D'où le second paragraphe de l'article 7 de la loi de 1810, lequel renfermait la disposition suivante :

« Toutefois, une mine ne peut être vendue par lots ou partagée sans une « autorisation donnée dans la même forme que la concession. »

Ce texte semble avoir été unanimement admis dès les premières discussions du Conseil d'Etat, circonstance d'autant plus remarquable qu'il constituait une importante dérogation à l'esprit général de la loi, une limitation du principe de libre et entière propriété, si important dans les vues de Napoléon.

La sanction de ce paragraphe de l'article 7 résidait dans les applications qu'en pouvait tirer la juridiction civile en refusant effet aux contrats consentis en violation de ses clauses.

La jurisprudence fournit des exemples de cette application. C'est ainsi que M. Aguilhon (1) cite les jugements du Tribunal de Saint-Etienne et de la Cour d'Appel de Lyon en date des 12 mars 1856 et 19 mars 1857, faisant rentrer la Compagnie des mines de Montieux en possession d'une partie du périmètre de la concession, partie que le concessionnaire primitif avait, en 1825, délaissée à divers propriétaires superficiaires.

Mais ce n'était qu'à l'occasion d'un litige privé que pouvait jouer ce mécanisme essentiellement civil.

L'on manquait, puisqu'il s'agissait de l'intérêt public, d'une arme qui pût atteindre les cessions partielles en tout état de cause.

Sans doute M. d'Argout, en son rapport présenté le 30 mars 1837 à la Chambre des Pairs estimait que la dépossession administrative des concessionnaires était possible en vertu de l'article 49 de la loi de 1810 (2). Et cette affirmation était appuyée sur certaines phrases de l'instruction ministérielle du 3 août 1810 (3) et sur un projet de loi qui aurait été préparé, en 1813, par le Conseil d'Etat, et dont les événements politiques auraient amené l'abandon (4). Mais il résulte de l'exposé même de M. d'Argout que la dépossession des propriétaires de mines, en admettant — ce qui est plus que douteux — qu'elle fût permise par la loi de 1810, ne pouvait s'appliquer qu'au cas d'une mine inexploitée et non à celui d'une mine divisée!

D'autre part l'article 7 de 1810 empêchait bien le morcellement juridique de l'unité — concession, mais il n'atteignait pas les divisions de fait, non moins dangereuses, constituées sous le couvert d'une indivision de droit, les partages de l'exploitation à l'intérieur de la concession qui ne laissent plus à celle-ci qu'une existence nominale ne répondant en rien au but de la loi.

L'intervention de la loi du 27 avril 1838 devait régler ces diverses

(1) Législation des Mines en France page 192.

(2) « Si l'exploitation est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, les préfets, après avoir entendu les propriétaires, en rendront compte au Ministère de l'Intérieur, pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra ».

(3) « ... Lorsque le concessionnaire abandonnera l'exploitation pour quelque cause que ce soit, il sera dressé un état des lieux... l'exploitation abandonnée restera à la disposition du Gouvernement comme bien vacant.

(4) Voir dans le même sens le discours de M. Legrand, Directeur Général des Ponts et Chaussées et des Mines, Commissaire du Roi, prononcé à la Chambre des Pairs le 13 avril 1837 (Moniteur du 14 avril 1837).

« Nous avons pensé et nous pensons encore très fermement que, en vertu de l'article 49, le Gouvernement peut prononcer le retrait de la concession si l'exploitation est suspendue volontairement ».

questions. Votée tout d'abord par la Chambre des Pairs sur le rapport déjà cité de M. d'Argout puis avec quelques amendements par la Chambre des Députés au rapport de M. Sauzet (1), elle fut enfin définitivement adoptée après audition à la Chambre des Pairs d'observations complémentaires de M. d'Argout (2).

Il convient de retenir de la loi de 1838 trois points distincts. Tout d'abord elle organise des associations, des réunions forcées d'exploitants de mines, lorsque la nécessité l'exige pour lutter contre « une inondation commune qui sera de nature à compromettre leur existence, la sûreté publique ou les besoins des consommateurs ». Puis passant, si l'on ose dire, du curatif au préventif, elle interdit dans son article 7 le morcellement de fait comme la division de droit. Enfin elle organise la procédure de déchéance qui servira notamment de sanction aux deux premiers ordres de dispositions.

Il convient de s'arrêter plus particulièrement à l'article 7 dont le texte est le suivant :

« Lorsqu'une concession de mine appartiendra à plusieurs personnes ou à une société, les concessionnaires ou la société devront, quand ils en seront requis par le Préfet, justifier qu'il est pourvu, par une convention spéciale, à ce que les travaux d'exploitation soient soumis à une direction unique et coordonnés dans un intérêt commun.

« Ils seront pareillement tenus de désigner, par une déclaration authentique faite au secrétariat de la préfecture, celui des concessionnaires ou tout autre individu qu'ils auront pourvu des pouvoirs nécessaires pour assister aux assemblées générales, pour recevoir toutes notifications et significations, et, en général, pour les représenter vis-à-vis de l'Administration, tant en demandant qu'en défendant.

« Faute par les concessionnaires d'avoir fait, dans le délai qui leur aura été assigné, la justification requise par le paragraphe 1^{er} du présent article, ou d'exécuter les clauses de leurs conventions qui auraient pour objet d'assurer l'unité de la concession, la suspension de tout ou partie des travaux pourra être prononcée par un arrêté du Préfet, sauf recours au Ministre et, s'il y a lieu, au Conseil d'Etat, par la voie contentieuse, sans préjudice, d'ailleurs, de l'application des articles 93 et suivants de la loi du 21 avril 1810 (3). »

Par le moyen de ces dispositions, le Gouvernement pourra atteindre les divisions de fait et aussi les amodiations partielles dont la situation légale n'avait pas été bien précisée en 1810.

L'esprit de la réforme est défini par M. d'Argout dans son rapport complémentaire à la Chambre des Pairs. Le but de l'article 7, dit-il, est de donner « une sanction efficace à l'article 7 de la loi de 1810, qui veut que les concessions demeurent indivisibles ; disposition capitale trop souvent éludée. En effet, la loi de 1810 prohibe formellement toute vente par lots et tout partage d'une concession sans une autorisation préalable du Gouvernement, mais elle a omis d'interdire aussi, d'une manière explicite les baux à long terme et les amodiations partielles. Or, en affirmant pour un grand nombre d'années diverses parties d'une même concession, on est parvenu à diviser cette

(1) 29 juin 1837.

(2) 16 avril 1838.

(3) Ces articles prévoient des pénalités consistant en une amende de 100 à 500 francs, double en cas de récidive, à laquelle peut s'ajouter une peine de détention.

concession en un nombre plus ou moins considérable d'exploitations indépendantes les unes des autres, travaillant d'après des plans tout à fait différents ; c'est-à-dire que l'on est arrivé à un résultat diamétralement opposé à celui que la loi de 1810 avait voulu consacrer comme une condition de salut. Il est possible que le législateur ait cru superflu d'interdire le louage et l'amodiation, parce qu'en fait d'exploitation de mines, l'amodiation et le louage, produisant absolument les mêmes conséquences qu'une vente partielle, peuvent lui être assimilées. Plusieurs autorités graves ont effectivement soutenu qu'il est de l'essence du contrat de louage de conserver intact l'objet qui donne lieu à la location, tandis que l'amodiation d'une mine entraîne nécessairement l'aliénation et la destruction d'une partie du capital... Ce système toutefois n'a pas toujours prévalu devant les tribunaux : tout en reconnaissant que l'unité de l'exploitation devait être maintenue, ils ne l'ont point regardée comme incompatible avec une location totale ou partielle... (1) C'est précisément pour remédier à cet état de choses que l'article 7 de la loi actuelle vous a été soumis. »

Il semble d'ailleurs, toujours d'après M. d'Argout, qu'il n'ait pas été adopté, au moins à la Chambre des Députés, sans quelque difficulté.

Dans sa circulaire aux Préfets, en date du 29 décembre 1838 (2), le Directeur Général des Ponts et Chaussées et des Mines le commente ainsi :

« L'unité dans les concessions est la condition première du bon aménagement des substances minérales. On peut dire qu'elle forme véritablement la base de la législation des mines...

« Quand aux amodiations et louages partiels de concessions, l'Administration ne peut les admettre. »

Donc l'exploitation d'une concession doit être *une*.

Sous cette condition d'ordre public, il est loisible par ailleurs aux intéressés d'organiser comme ils l'entendent le partage des produits de la mine.

Aujourd'hui cette question ne semble présenter qu'un intérêt assez secondaire. Rien n'est plus rare qu'une demande en division et la procédure de mise en demeure de 1838 est pratiquement désuète. C'est que, comme on le verra, la tendance générale est à la concentration et non au morcellement qui peut être considéré à l'heure actuelle comme un péril disparu.

Toutefois des morcellements de fait existent encore dans diverses régions des Alpes pour des concessions uniquement transmises par hérédité depuis leur institution et qui, par le cours naturel des choses, appartiennent à un nombre de propriétaires croissant avec chaque génération, jusqu'à parvenir à un système d'indivision parfaitement inextricable, même pour les intéressés qui, se souciant peu de l'éclaircir, se bornent à creuser des galeries chacun pour soi.

Pour la forme les intéressés désignent à vrai dire, quand ils en sont requis, un personnage quelconque qui est censé exercer sur eux une direction unique. Mais l'autorité de ce directeur paraît souvent très hypothétique.

On se trouve là en présence d'habitudes très anciennes et très enracinées chez les habitants du pays, et qu'il y aurait peu d'intérêt à tenter de faire disparaître par la contrainte. Il s'agit, en effet, d'exploitations aux communications difficiles, aux débouchés incertains, et qui servent surtout pratiquement au chauffage personnel de leurs innombrables propriétaires.

Toutefois, il est souhaitable de voir ces concessions mises en valeur

(1) Voir Féraud-Giraud, Code des Mines et Mineurs (1887), T. 1^{er}, page 52.

(2) Recueil des Lois, ordonnances, décrets etc... 1831-1840, page 301.

par des sociétés qui pourraient entreprendre des opérations de plus grande envergure et exploiter le gisement lui-même au lieu de se borner en réalité à un médiocre dépeçage de la surface.

La tâche de ces sociétés est difficile car il leur faut éviter de heurter les antiques habitudes et les méfiances invétérées des propriétaires locaux.

Aussi l'Administration facilite judicieusement leurs opérations en les validant conformément à l'article 138 dès que ces sociétés sont devenues titulaires d'un certain nombre de parts indivises de la mine.

Par suite des dispositions libérales de la circulaire ministérielle du 5 décembre 1913, citée plus haut, cette validation leur permet ensuite d'acquérir peu à peu tout le reste de la concession sans être soumises à la nécessité de l'autorisation gouvernementale.

En effet, dès qu'elles ont été autorisées à prendre pied sur la concession par l'acquisition de l'une de ses parts indivises, si minime soit-elle, elles sont devenues co-propriétaires et, par suite, leurs acquisitions postérieures, n'introduisant pas dans l'indivision une personnalité nouvelle, restent libres.

Cette situation facilite grandement les achats dans la pratique, la nécessité de l'approbation administrative provoquant chez les propriétaires locaux une méfiance qui paralyse ces utiles transactions.

Sans doute l'on pourrait trouver singulier de prime abord que l'Administration favorise ainsi les opérations d'une société qui, lorsqu'elle sollicite l'approbation gouvernementale, se trouve en somme dans une situation illégale, puisqu'elle n'est que détentrice d'une fraction de l'exploitation morcelée contrairement aux lois.

Mais user de rigueur à cet égard serait déplorable car cette méthode aboutirait à rendre impossible les opérations telles que celle que nous venons d'exposer, et, par suite, à perpétuer l'état de division que la loi a précisément pour objet de faire cesser.

Une trop rigoureuse application de la loi dans le cas présent irait diamétralement à l'encontre de l'esprit de celle-ci. Il est au contraire excellent de favoriser une solution amiable, réalisant très heureusement l'unité cherchée.

Comme exemple jurisprudentiel de décision approuvant une cession de parts indivises, on peut citer le décret du 31 juillet 1921, autorisant une cession de droits indivis sur les concessions de mines d'anthracite de Saint-Jean et de Saint-Jacques (Hautes-Alpes) (1).

La question de division n'ayant plus rien qui doive nous retenir, il convient de passer à l'examen du problème opposé, beaucoup plus complexe et aussi beaucoup plus grave, des réunions de concessions.

*
**

Le péril de réunion apparaissait, en 1810, moins pressant que celui de division. Ce n'est pas à dire qu'il soit resté entièrement inaperçu.

Stanislas de Girardin, examinant dans son rapport au Corps Législatif la manière dont il convient d'organiser les concessions dans le département de Jemmapes (2), se trouve amené à examiner l'hypothèse de la fusion forcée de plusieurs compagnies minières.

« Réunir ces compagnies en une seule, dit-il, ce serait nuire à l'intérêt public. Jusqu'ici tout le charbon a été exploité, tandis qu'une compagnie

(1) Annales des Mines 1921, Lois et Décrets, page 574.

(2) Locré, législation sur les mines, page 413.

unique abandonnerait les couches peu productives pour suivre exclusivement l'exploitation de celles qui le sont davantage ; mais un plus grand inconvénient encore serait que cette Compagnie pût hausser à sa volonté le prix du charbon, et faire peser tous les inconvénients du monopole sur les consommateurs... »

Déjà le Conseil Général du Département de Jemmapes avait dit le 22 octobre 1807 sur le même sujet :

« La réunion de ces diverses sociétés en une seule ruinerait entièrement plus de deux mille familles ; elle donnerait la facilité bien attrayante réunie à la possibilité très dangereuse du monopole dans la vente comme dans l'extraction de cette denrée de première nécessité. »

Au point de vue du droit positif, la loi de 1810 contient à cet égard la prescription suivante :

Article 31. — Plusieurs concessions peuvent être réunies entre les mains du même concessionnaire, soit comme individu, soit comme représentant une compagnie, mais à la charge de tenir en activité l'exploitation de chaque concession.

Cet article a donné lieu à de considérables divergences d'interprétation. Il ne convient pas d'exposer de suite le développement de ces controverses qui sont intimement liées à l'histoire générale de la question des réunions de mines.

Disons seulement que, si certains ont voulu y trouver une véritable prohibition des réunions, Bury (2) pensait qu'il était resté dans la loi par suite d'un simple oubli du rédacteur de 1810. Dupont (3) croyait en 1862 que l'insertion de cet article dans une section de la loi portant ce titre : « De l'obtention de la concession » conduisait à l'interpréter dans ce sens que le Gouvernement à la faculté de donner une seconde concession à celui qui en possède déjà une.

Mais Dupont lui-même reconnaissait en 1875 (4) que, dans cette interprétation, l'article 31 était inutile en présence du pouvoir discrétionnaire du Gouvernement en matière d'institution de concession.

D'autre part si l'on donnait à l'article 31 un sens plus étendu, quelle pouvait être sa sanction ? La procédure de déchéance organisée en 1838 ? Il n'était pas question de réunion en 1838 et les déchéances sont de droit strict. Il ne restait donc que les remèdes obscurs de l'article 49. « Si l'exploitation est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, les Préfets, après avoir entendu les propriétaires, en rendront compte au Ministre de l'Intérieur (5) pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra. » Article que Regnaud de Saint-Jean-d'Angély, dans son exposé des motifs, éclaircissait ainsi : « Il y sera pourvu comme aux cas extraordinaires et inhabituels que la législation ne peut prévoir. » Que signifie tout cela, à moins qu'il ne s'agisse simplement de mettre sous les verrous par une solution radicale le concessionnaire dangereux ?

Il ne semble pas qu'il puisse exister d'autre interprétation logique de

(1) Locré, page 415.

(2) Aug. Bury, *Traité de Législation des Mines*, 1877, Tome second, page 306.

(3) Etienne Dupont, *Traité de la Jurisprudence des Mines*, 1862, Tome I, page 403.

(4) Développements présentés à la Commission d'Etudes de la Loi sur les Mines.

(5) Ce serait aujourd'hui le Ministre des Travaux Publics.

l'article 31 que celle donnée par M. Aguillon. « L'article 31 n'a pas d'autre but que de rappeler explicitement ce principe... qu'une réunion de mines n'est pas leur fusion en une seule (1) ».

Revenant à l'exposé historique des faits, il convient de rappeler que la loi de 1838 prévoyait certains cas où les propriétaires de mines peuvent être astreints à se former en syndicat pour exécuter des travaux d'assèchement. Par le jeu des circonstances, la première application de ces mesures assez exceptionnelles allait mettre en lumière le péril inverse, poser devant l'opinion publique agitée le problème des réunions abusives et de la concentration de la propriété minière.

Il s'agit de la réunion, sous le règne de Louis-Philippe, des concessions du bassin de la Loire.

Tout d'abord, bien avant 1838, quelques sociétés minières mettent en commun la vente des produits de leurs exploitations.

« Un grand nombre de concessionnaires restant en dehors de cette combinaison, il dépendait d'eux, par le plus faible abaissement du prix de vente, de porter préjudice à l'association et c'est ce qui arriva. Celle-ci dut se dissoudre (2). »

Puis, en 1835, sept concessions de la région de Rive-de-Gier sont inondées et l'on craint que l'inondation, gagnant de proche en proche, n'amène dans ce bassin une catastrophe générale. L'Administration demande au législateur un moyen d'action permettant de parer à ce danger. De là les dispositions précitées de la loi du 27 avril 1838.

Mais pendant que cette loi s'élaborait, à Rive-de-Gier même l'esprit d'association se développant par la force des choses allait tout d'abord obvier aux inconvénients immédiats de la situation, mais ensuite, loin de s'arrêter là, prendre rapidement un développement inquiétant.

La Compagnie du Gourd-Marin accusait la Compagnie du Logis-des-Pères d'avoir inondé ses mines. Elle en obtint judiciairement une indemnité de 800.000 francs. Mais la position respective des exploitations amena les plaideurs à se réconcilier d'abord puis à s'unir entièrement pour opérer en commun l'assèchement nécessaire à l'une comme à l'autre.

Dans la même année, c'est-à-dire en 1837, la Compagnie ainsi formée s'adjoignit d'autres exploitations, soit en totalité, soit par l'acquisition de parts indivises, et constitua une société civile portant le nom de Compagnie Générale des mines de Rive-de-Gier.

Puis d'autres groupements analogues s'organisent, s'agglomèrent entre eux et se réunissent enfin à la première. Ainsi est fondée le 1^{er} janvier 1844 la Compagnie Générale des Mines de la Loire qui s'accroît dès lors sans cesse.

Les 11, 13 et 15 février 1844 une nouvelle Compagnie, sous le nom de Société des mines réunies de Saint-Etienne, englobe plusieurs concessions et loue à long terme le canal de Givors et le chemin de fer de Saint-Etienne à Lyon. Elle se fond ensuite dans la Compagnie Générale des Mines de la Loire qui, sans tarder, entame de nouveaux pourparlers avec la Compagnie des Mines de la Grand'Combe.

« Alors l'abus, devenant manifeste, s'emparait de l'opinion publique et la passionnait durant plusieurs années (3). »

(1) Cette question est traitée plus loin.

(2) Procès-verbaux de la Commission des Mines de la Loire — Paris 1847.

(3) E. Lamé-Fleury — De la propriété des mines à propos de faits récents, articles publiés dans le Journal des Economistes — Numéro de décembre 1886, page 355

Le Gouvernement s'inquiète. Le 24 novembre 1845 le Sous-Secrétaire d'Etat des Travaux Publics charge l'Inspecteur Général Migneron de se livrer aux investigations nécessaires et d'examiner ensuite les dispositions auxquelles il peut être question de recourir (1).

Déjà « le Conseil Municipal de Saint-Etienne, dont les industries risquaient de souffrir de l'organisation du monopole, avait demandé, par une délibération du 14 août 1845, des mesures préventives. Le 30 du même mois, le Conseil général de la Loire avait signalé au Gouvernement les dangers d'associations dont le but avoué était « d'englober toutes les exploitations du pays et de se rendre maîtresses des moyens de production et des prix de vente ». Sur la proposition du maire, le Conseil municipal de Lyon dénonçait une Compagnie qui poursuivait « le triple monopole de l'extraction, de la vente et du transport de la houille (2). »

Les Chambres de commerce, les Chambres consultatives des arts et manufactures suivent cet exemple. Toute la population semble s'émouvoir. Les Préfets, transmettant et appuyant fortement les protestations des corps locaux, réclament une prompt solution.

L'inspecteur général Migneron propose de la chercher dans la législation de l'époque sur les sociétés anonymes, qui permettra d'imposer à la Compagnie incriminée toutes conditions nécessaires.

Il convient de noter, pour être exact, que le danger le plus immédiat, l'accaparement des voies de communication, a disparu à ce moment, le traité de location du chemin de fer de Saint-Etienne à Lyon ayant été résilié du commun accord des parties contractantes.

Mais, d'autre part, l'émotion publique croît de jour en jour et gagne la population ouvrière des mines. Des grèves ont lieu pour protester contre les diminutions de salaires immédiates ou probables. Etant donné l'état de suspicion et de surexcitation générale qui règne dans la région, il semble que leur caractère se soit rapidement aggravé.

Des collisions ont lieu. L'emploi de la force armée devient nécessaire au rétablissement de l'ordre.

Le 24 mars 1846, la question est portée devant la Chambre des députés sous la forme de questions pressantes posées au ministre des Travaux publics par M. Lanyer, représentant de Saint-Etienne (3).

Le ministre répond tout d'abord, fort justement, que l'association visée ne paraît pas illégale, que la législation minière en vigueur ne s'oppose pas à ses opérations et qu'il serait abusif de prétendre les incriminer par application de l'article 31.

Mais il montre ensuite un optimisme peut-être excessif en affirmant que le Gouvernement se sent suffisamment armé par les vagues termes de l'article 49 et par la loi de 1838. Cette assurance ne paraît avoir satisfait que médiocrement ses auditeurs et M. Lanyer se montre sans indulgence pour « l'impuissante simplicité » de ce système.

Le 3 avril 1846 une proposition de loi est déposée par M. Delessert, député du Pas-de-Calais.

(1) C'est au rapport de l'Inspecteur Général Migneron, publié par l'imprimerie royale en janvier 1847, qu'est empruntée une grande partie de cet exposé.

(2) Rapport de M. Zévaès, page 22.

(3) Moniteur du 25 mars 1846. Voir « Recueil de lois et document administratifs et législatifs à consulter sur cette question : la constitution de la société des mines de la Loire est-elle légale » publié à Paris en 1847. Ce recueil contient également des extraits du rapport de Migneron.

Encore qu'il se borne strictement au droit minier, Delessert est frappé en général « du danger qui peut résulter de ces exagérations de l'esprit d'association qui se sont développées dans ces derniers temps ». Il constate qu'une entreprise aussi développée que la Compagnie des Mines de la Loire tend fatalement, par sa situation, à se compléter toujours davantage — jusqu'au monopole inclusivement.

Rappelant les paroles de Stanislas de Girardin citées plus haut, il propose de remplir une lacune de la loi de 1810 « qui avait armé le pouvoir contre les abus résultant du morcellement des concessions... mais qui avait omis de l'armer d'une manière suffisamment explicite contre les abus des réunions de concessions ».

Comme conclusion pratique la consécration du passé, mais, pour l'avenir, le régime de l'autorisation préalable donnée dans les mêmes formes qu'une concession.

Le rapport sur cette proposition est présenté le 5 mai 1846 par Chaix-d'Est-Ange, député de la Marne, au nom d'une commission qui comprend Lamartine, Lanyer, Michel Chevalier, etc... Celle-ci partage entièrement les tendances de Delessert mais pense que les réunions ne sont pas permises par la loi de 1810 bien interprétée. Il n'y aura donc qu'à améliorer l'application du système en vigueur pour atteindre, non seulement l'avenir, comme le voulait Delessert, mais encore le passé.

Le rapport n'omet pas de signaler que le Ministre est d'avis opposé et pense, ainsi que l'un des membres de la Commission, que les réunions sont libres sous le régime de 1810, que par suite la constitution de la société des mines de la Loire n'est pas illégale. En outre le Ministre fait observer que de grandes Compagnies ne peuvent exister sans recourir à la forme de la société anonyme et que le Gouvernement est décidé à leur refuser l'autorisation nécessaire.

La proposition Delessert fut retirée le 13 juin 1846 sur la déclaration du Ministre que le Gouvernement négociait avec la Compagnie.

Après la clôture de la session législative de 1846, un arrêté ministériel du 18 avril 1846 créa une commission composée, indépendamment du Ministre et du Sous-Secrétaire d'Etat des Travaux Publics, du Ministre de l'Agriculture et du Commerce, de notabilités politiques appartenant à la Chambre des Pairs et à celle des Députés, de magistrats de l'ordre judiciaire, de membres du Conseil d'Etat et de fonctionnaires de l'Administration.

Cette commission adopta dans sa séance du 27 janvier 1847 les vues du Ministre et conclut que l'on ne pouvait trouver dans la loi de 1810 aucun texte permettant d'interdire une réunion de mines (1).

Ces conclusions ne furent soumises à aucune délibération parlementaire.

Le 11 novembre 1848 un projet de loi était présenté à l'Assemblée Nationale, sous la signature du citoyen Vivien, Ministre des Travaux Publics.

Dans l'exposé des motifs étaient énumérés les arguments que l'on peut invoquer pour louer ou pour incriminer la concentration de l'industrie minérale.

Il peut en résulter « de notables économies pour les travaux d'extraction, des facilités pour l'épuisement des eaux, pour les transports... Une Compagnie puissante, disposant de grands capitaux, peut réaliser pour l'industrie, pour ses ouvriers, des améliorations que les exploitants isolés seraient incapables d'obtenir... d'un autre côté... de graves inconvénients seraient à craindre si, n'étant pas contenues dans de justes bornes, étant inspirées par

(1) Voir les procès-verbeaux de la Commission des Mines de la Loire.

des pensées d'accaparement, des spéculations aventureuses, elles tendaient à se rendre maîtresses des marchés, de la fixation des prix, à détruire toute concurrence... »

Il est à remarquer que Vivien insistait plus loin sur le fait qu'il n'entendait nullement ressusciter le système de Nivôse, ce qui eût été « changer dans un point fondamental l'économie de la loi du 21 avril 1810 » et soulever des questions d'une haute gravité.

Dans le projet de Vivien, la réunion des concessions opérée sans l'autorisation gouvernementale donnait lieu, par ce seul fait, au retrait des concessions. Les autorisations étaient conditionnelles et révocables.

Ce projet fut retiré le 27 décembre suivant par le Ministre Léon Faucher. Après lui il convient de citer une proposition, analogue mais moins étudiée, présentée le 12 avril 1849 par plusieurs représentants du peuple, élus pour la plupart du département de la Loire, proposition qui fit tout d'abord l'objet, le 21 avril 1849, d'un rapport favorable de M. L. Emmery. Le Comité des Travaux Publics obtint l'urgence malgré l'opposition du Ministre des Travaux Publics.

Une commission ayant été constituée reprit aux termes du rapport de Girerd l'avis précédemment formulé par Chaix-d'Est-Ange à savoir que la loi de 1810 prohibait les réunions et qu'il y avait lieu de l'appliquer dans ce sens, sans préjudice de l'inscription dans la loi de textes plus formels.

Il reste enfin pour compléter l'historique de cette série de tentatives à citer les amendements d'Emmery et de Fourneyron, remarquables par le souci qui s'y marque des facilités singulières que vaut aux grandes concentrations la forme sociétaire.

Pendant que ces efforts se poursuivent au Parlement, les Commissions dont il a été parlé en première partie (Commission d'exploitation des mines et Commission du Conseil Général des Mines) étaient unanimes à souhaiter une réforme dans ce sens.

« Cependant la Compagnie des Mines de la Loire étendait toujours ses concessions. De plus, un fait analogue se produisait dans le bassin d'anthracite de la Sarthe et Mayenne où treize concessions, sur seize que comprenait le bassin, avaient été réunies dans les mêmes mains.

« C'est alors que M. de Boureuille, chef de la division des mines, par deux rapports au Ministre des Travaux Publics (4 octobre 1850 et 4 janvier 1852), insista pour qu'une mesure législative mît fin à ces réunions de concessions (1) ».

Une scission de la Compagnie des Mines de la Loire, en quatre groupes distincts, fut opérée sous la pression du Gouvernement, exercée non pas à l'aide de la législation minière mais au moyen du système de l'approbation préalable des sociétés anonymes.

D'autre part, quant à l'avenir, le décret du 23 octobre 1852, inspiré des rapports de M. de Boureuille, vint mettre fin à toutes controverses.

Il convient de reproduire le texte de ce document :

« Louis Napoléon...

« Vu les nombreuses réclamations adressées au Gouvernement contre les

(1) Rapport de M. Zévaès, pages 22 et 23.

réunions de mines opérées sans autorisation administrative sur divers points du territoire ;

« Considérant que dans certains cas ces réunions sont de nature à porter un grave préjudice aux intérêts du commerce et de l'industrie.

.....

« Décrète :

« *Article premier.* — Défense est faite à tout concessionnaire de mines, de quelque nature qu'elles soient, de réunir sa ou ses concessions à d'autres concessions de même nature, par association ou acquisition, ou de toute autre manière, sans l'autorisation du Gouvernement.

Article 2. — Tous actes de réunion opérés en opposition à l'article précédent seront en conséquence considérés comme nuls et nonavenus et pourront donner lieu au retrait des concessions sans préjudice des poursuites que les concessionnaires des mines réunies pourraient avoir encourues en vertu des articles 414 et 419 du Code Pénal.

« *Article 3.* — Le ministre des Travaux Publics est chargé... etc. ; »

Ce décret donna lieu à l'envoi par le Ministre des Travaux Publics d'une circulaire aux Préfets en date du 20 novembre 1852 (1), insistant sur cette considération que toutes les réunions, à quelque titre qu'elles fussent opérées, par hérédité ou donation, par acquisition, location, association ou expropriation judiciaire étaient également soumises à ses dispositions.

« Cette mesure, disait le Ministre, impérieusement réclamée depuis longtemps par l'opinion publique, était rendue plus que jamais nécessaire par diverses réunions qui se préparaient et, cette fois, non seulement entre les mines d'un même bassin, mais entre les mines de régions situées à de grandes distances les unes des autres. Des faits semblables, consommés sans l'examen préalable de l'autorité, pouvaient renfermer en eux-mêmes les périls les plus redoutables pour le commerce et l'industrie du pays ; ils pouvaient aussi, sur certains points et dans certaines circonstances données, devenir compromettants pour l'ordre public : le Gouvernement aurait donc manqué au plus rigoureux de ses devoirs si, fidèle à l'esprit de la législation sur les mines, il n'avait usé, pour prévenir les projets en cours de négociation, des pouvoirs que la Constitution met entre ses mains. »

*
**

Ayant montré l'élaboration du décret de 1852, il convient d'en donner quelque commentaire. Ce sera l'objet d'un exposé assez sommaire car la jurisprudence sur les réunions n'est guère vivante ni active aujourd'hui et l'intérêt de la question est tout de principe et non d'application pratique.

La légalité elle-même de ce texte exécutif empiétant sur le pouvoir législatif hors la période normale des décrets-lois a été vivement contestée. Mais tout a déjà été dit sur cette question (2) et d'ailleurs l'arrêt rendu au contentieux le 20 janvier 1893 (3) par le Conseil d'Etat sur l'affaire Prax a vidé cette controverse.

(1) Recueil de Lois, ordonnances, décrets, règlements et circulaires concernant les services dépendant du Ministère des Travaux Publics — 1852-1855, page 285.

(2) Voir Aguillon, *Législation des Mines en France*, page 218.

(3) *Annales des Mines*, 1893, Lois et Décrets, page 58.

Certains auteurs, on le verra plus loin, ont cru remarquer que l'application du décret n'avait pas été conduite avec grande énergie. C'est que, pratiquement, comme le fait remarquer M. Aguillon (1) :

« Lorsque l'Administration reconnaît ou découvre une réunion qui n'a pas été autorisée elle peut et généralement elle ferait bien de ne pas provoquer des intéressés une demande en réunion. Tant qu'elle n'a pas été autorisée la situation de l'Administration vis-à-vis d'eux est en que que sorte meilleure, puisqu'elle peut toujours appliquer la sanction de déchéance, le jour où cette réunion lui paraît nuisible. Jusque-là que lui importe de donner une autorisation alors qu'elle n'aurait aucun motif de la refuser. »

M. Aguillon fait en outre observer qu'il appartiendrait aux tiers, en cas d'inaction de l'Administration, de se prévaloir de l'action que leur donne l'article 2 du décret de 1852 et le concessionnaire pour faire tomber cette action, serait obligé de demander l'autorisation administrative.

Comment demandera-t-on cette dernière et comment l'affaire sera-t-elle instruite? En principe aucune autre forme n'est exigible que l'émission d'un décret (2). Pendant longtemps l'Administration a usé des formes prévues pour l'instruction des demandes en concession. Elle était assurément libre de s'entourer de ces garanties, sans toutefois y être obligée. Puis une procédure plus simple a été organisée par la circulaire ministérielle du 8 juillet 1909 (3). Enfin la circulaire du 30 décembre 1912 (4), a indiqué que lorsque la réunion résultera d'une cession ou d'une amodiation, les deux affaires s'instruisent ensemble comme une application ordinaire de l'article 138, c'est-à-dire sans enquête. Dans l'état actuel des choses il résulte de la combinaison des circulaires déjà citées du 21 février 1912 et du 1^{er} mars 1921 que la question de réunion est toujours traitée comme un accessoire de la mutation ou de l'institution qui lui donne naissance. Dans l'éventualité assez rare d'une acquisition par succession ou par legs qui resterait en dehors de ce système, la circulaire du 1^{er} mars 1921 se borne à prescrire aux Ingénieurs des Mines de demander des instructions spéciales à l'Administration supérieure.

L'autorisation une fois donnée, quels sont ses caractères? Tout d'abord elle est objective et non subjective, s'applique à la mine et non au concessionnaire. Elle vaudra donc pour tous les propriétaires successifs. D'autre part elle se distingue de la fusion (5), lors même qu'elle a lieu entre concessions contiguës, et laisse subsister intactes les entités en présence. Il en résulte notamment que le propriétaire des mines réunies peut les aliéner séparément sans avoir à entamer la procédure de division. Il peut les aliéner une par une ou par groupes, l'autorisation donnée pour le tout valant pour les parties. L'exploitation doit être continuée dans chacune des concessions réunies, sous peine de retrait. Au point de vue technique, l'Administration peut s'opposer à la mise en communication des travaux souterrains des concessions réunies, de même qu'elle peut établir un massif de protection infranchissable (6) entre les mines contiguës appartenant à des propriétaires différents.

Au début de l'application du système, le principe de l'autorisation à temps paraît avoir été vu avec assez de faveur. M. Aguillon en cite des

(1) Pages 216 et 217, op. cit.

(2) Voir Aguillon, op. cit., page 213.

(3) Annales des Mines, 1909, Lois et Décrets, page 241.

(4) Annales des Mines, 1912, Lois et Décrets, page 785.

(5) Voir Aguillon, op. cit., page 219.

(6) Ces massifs de protection portent le nom technique d'investison.

exemples (1) dans le cas de réunion par voie d'amodiation. Telle est la première autorisation dont nous trouvons trace (Marsanges et la Chalède (Haute-Loire), décret du 5 août 1857) (2).

L'autorisation accordée est irrévocable, il y a droit acquis par l'intéressé. Mais les premiers décrets contenaient des clauses prévoyant le retrait de l'autorisation pour défaut d'exploitation. Cette pratique est abandonnée depuis longtemps. M. Aguillon fait observer qu'elle était, selon les espèces, soit inutile, soit illégale (3).

Plus que les cas d'application des dispositions de 1852, il est intéressant d'examiner ceux qui échappent à leur empire.

Tout d'abord le décret de 1852 ne s'applique que lorsque la réunion se produit entre des mines de même nature. Cette similitude de substance doit être entendue au sens large. C'est-à-dire qu'il suffit pour que les concessions soient considérées comme « semblables » qu'elles se rencontrent dans une des classes suivantes : 1° Mines de combustibles ; 2° Mines de fer ; 3° Mines métalliques diverses ; 4° Sel ; 5° Hydrocarbures. C'est là une distinction toute empirique, mais qui paraît suivie assez nettement sous quelque réserve peut-être en ce qui concerne les hydrocarbures dont la situation juridique reste à définir.

D'autre part la jurisprudence admet qu'il n'y a réunion que lorsque les concessions ont identiquement même propriétaire. C'est-à-dire que les parts indivises de concessions différentes, lorsqu'elles se réunissent entre les mêmes mains, ne tombent pas sous le coup du décret. Il faut reconnaître qu'il eût été difficile, en présence du caractère objectif des autorisations de réunion, d'adopter une autre solution.

Le 22 novembre 1877 (4), une décision ministérielle, rendue sous l'empire d'un avis du Conseil d'Etat, cité un peu plus loin (5), indiquait au sujet des mines de sel de Miserey (Doubs), que le décret de 1852 ne pouvait s'appliquer au syndicat formé entre les exploitants pour la vente de leurs produits.

M. Aguillon estime que cette solution s'imposait. Soutenir le contraire eût été confondre le ressort du décret de 1852 avec celui des articles 419 et 420 du Code Pénal relatifs à la coalition. Le décret de 1852, dit M. Aguillon, ne frappe que les combinaisons qui touchent à la matérialité de la propriété minière, qui mettent en jeu des droits réels ou assimilables. Rien de semblable dans le cas des syndicats.

On peut observer en outre que le décret de 1852 n'est qu'une addition — ou une modification si l'on veut — aux articles 7 et 31 de la loi de 1810 qui, indubitablement, entendent régir le propriétaire minier en tant qu'exploitant et non en tant que commerçant. C'eût été étendre bien largement le cadre même de la législation minière que d'y faire entrer le contrôle des syndicats de vente. Il n'en reste pas moins qu'on est là en présence d'une forme de concentration aussi dangereuse — sinon beaucoup plus — que les monopoles d'extraction de plus en plus difficiles avec le développement croissant des voies de communication.

Mais ceci n'est pas le point le plus grave. L'on va toucher maintenant à ce qui paraît être le nœud même du problème de la concentration de la propriété minière. Il s'agit de la circulation des actions minières.

(1) op. cit. 214.

(2) Annales des Mines, 1857, Lois et Décrets, page 179.

(3) op. cit. page 217.

(4) M. Aguillon op. cit. page 215.

(5) Avis du 13 novembre 1877.

« Dès le 13 novembre 1877 (1), la section des travaux publics du Conseil d'Etat avait indiqué sur ce point une solution extrêmement libérale en déniaut la possibilité d'appliquer le décret de 1852 à une société qui avait, dans celle possédant une autre concession, 4.560 actions sur 5.200, la seconde société ayant conservé son organisation distincte, avec un Conseil d'administration et une direction propres. Sans contester, disait la section, que des faits semblables pouvaient dans certains cas, entraîner les inconvénients que le décret de 1852 a eu pour but de prévenir, le Gouvernement ne doit pas étendre l'application de ce décret au-delà de ses termes précis; et tout en veillant à sa stricte observation, il importe de ne pas entraver les combinaisons qui ne sont pas interdites et qui peuvent être utiles au commerce et à l'industrie. »

Voici la faiblesse capitale du décret de 1852. Ses conséquences seront commentées plus loin, il convient donc d'en réserver l'examen.



Après ce bref commentaire du décret de 1852, l'exposé des controverses qu'il a provoqué doit retenir plus longtemps l'attention.

En 1853 le Comité des Houillères Françaises publiait sous le titre de « Observations présentées sur les réunions de concessions et sur la propriété minière », un opuscule qu'il est intéressant de signaler. Le Comité croyait devoir accepter, peut-être par prudence, le principe du décret de 1852, mais s'affirmait effrayé des termes impérieux et nets de la circulaire qui l'avait suivi, termes qui lui paraissaient « incriminer toute espèce d'idée de réunion ». Par une conclusion assez curieuse, le Comité demandait à remplacer le droit de libre réunion par le droit de libre extension organisé dans les conditions suivantes (conditions en contradiction absolue avec l'ensemble de la législation minière) : « Qu'un concessionnaire puisse, sans autorisation préalable, étendre son territoire par l'acquisition de territoires contigus jusqu'à un maximum qui sera déterminé d'après la surface des plus grandes concessions. » Puis que « dans le cas où un concessionnaire se trouverait propriétaire d'une concession pour laquelle l'autorisation du Gouvernement sera nécessaire, soit par acquisition directe, soit par héritage, soit par alliance ou donation, il lui soit accordé cinq années pour en opérer la vente, dans le cas où l'autorisation de réunion serait refusée. »

Les circonstances de la constitution en 1873 d'une commission d'enquête sur l'état de l'industrie houillère ont été exposées dans la première partie de ce travail. Le rapport de Ducarre porte la trace de graves préoccupations touchant la réunion des mines, notamment lorsqu'elle s'effectue entre les mains des sociétés métallurgiques.

Ducarre s'était adressé, au cours de son enquête, aux producteurs et aux consommateurs pour leur demander l'indication des moyens qui leur paraissent propres à développer l'extraction de la houille. Les résultats de cette consultation furent publiés à la suite de son rapport. En voici à titre documentaire quelques passages, auxquels il faut se garder d'attribuer une valeur concluante trop grande. En effet, les réponses à ce questionnaire ont été fournies par une multitude de déposants de compétence fort inégale. Il est, d'autre part, impossible de faire la critique de ces témoignages en partant de la personne de leur auteur, les résultats de l'enquête Ducarre ayant l'anony-

(1) Aguillon op. cit. page 215.

mat pour règle. Enfin, des réponses ayant été fournies par 329 consommateurs, 58 extracteurs, 46 négociants en charbon, 47 ingénieurs et agents de l'Etat et 68 groupes collectifs divers, les opinions qui vont être citées sont celles d'une infime minorité noyée dans cet océan d'opinions hétéroclites. Sur la question des mesures propres à développer l'extraction de la houille il a été répondu qu'il fallait empêcher les fusions et les réunions de concessions (10 consommateurs).

Favoriser au contraire la réunion et l'extension des concessions pour accroître les ressources des exploitants (2 producteurs).

Réformer la loi sur les coalitions (3 producteurs, 4 consommateurs).

Favoriser les associations de capitaux et la formation de sociétés commerciales (4 producteurs, 10 consommateurs).

D'autre part à la question : « Quels sont les obstacles qui s'opposent au développement de l'extraction », 25 consommateurs ont répondu : « La coalition des extracteurs et l'accaparement des concessions. »

Si ces réponses ne donnent qu'une impression assez confuse et contradictoire sur l'état de l'opinion publique, il faut reconnaître que l'opinion des milieux législatifs et gouvernementaux est unanime à ce moment.

On sait que la Commission dite de revision de la législation des mines ne partage pas les vues de la Commission d'enquête parlementaire en ce qui concerne la transmission de la propriété des mines en général. Au contraire, dès qu'il s'agit de réunions, son rapporteur, M. Dupont, partage entièrement la manière de voir de M. Ducarre. Il propose d'insérer dans la loi de 1810 le texte de 1852 qui, à son avis, est « dans la logique même de l'esprit de la loi de 1810 et pleinement conforme à l'intérêt général. »

Cependant une tendance opposée va prévaloir dès 1877 dans le projet Paris.

Critiquant l'article 31, l'exposé des motifs notait que l'obligation de tenir en activité chaque exploitation était d'une appréciation bien sujette aux circonstances et que seul l'intérêt personnel du concessionnaire pouvait répondre à des questions de cet ordre.

A l'égard du décret de 1852 Paris exposait que « l'article 1^{er} édicte une interdiction qui, pour certaines circonstances déterminées, serait précieuse si elle n'était pas au fond irréalisable. En effet, la sanction de l'article 2 est positivement vaine »... le retrait des concessions ne serait efficace que s'il devait inévitablement les enlever à leurs propriétaires. En effet, d'après la loi de 1838 le retrait est suivi de mise en adjudication, le concessionnaire déchu n'aurait qu'à se présenter à l'adjudication.

.....

« Au surplus, l'expérience des 25 années écoulées depuis la promulgation du décret de 1852 permet de connaître les résultats qu'en a donnés l'application. Sur une cinquantaine de demandes en réunion de mines de même nature, une seule a été rejetée et il y a tout lieu de croire que la décision ministérielle n'a point empêché une réunion clandestine; l'Administration ne s'est certainement pas montrée plus sévère parce qu'elle avait des doutes sérieux sur la puissance de l'arme mise à sa disposition. »

.....

« Il faudrait, continuait Paris, que la loi de 1838 fût modifiée dans le sens d'un retrait qui remettrait l'Etat en possession de la mine déchuë. Nous ne croyons pas que le Parlement veuille entrer dans cette voie, alors que le législateur de 1810 s'est efforcé d'assimiler autant que possible la propriété souterraine à la propriété superficielle...

« La propriété des mines est déclarée perpétuelle, disponible et trans-

missible comme tous autres biens, sauf pour la division qui, pour des motifs essentiellement techniques, est soumise à une autorisation préalable du Gouvernement. *Nous ne pensons pas qu'il doive en être de même pour la réunion.* Le législateur de 1810, si tant est qu'il ait voulu la régler, n'avait certainement pas pensé à ce prodigieux développement de l'esprit d'association, par suite duquel une société, être de raison qui ne meurt pas, doit légitimement se préoccuper de l'avenir et se réserver des concessions pour le moment où celles qu'elle exploite viendront à être épuisées. »

Tout ceci n'est peut-être pas très concluant. Si le législateur de 1810 n'a pas prévu le développement ultérieur de l'esprit d'association, c'est bien pour cette raison qu'il ne pouvait y remédier et ce n'est pas un motif suffisant pour s'abstenir de suppléer à cette lacune. D'autre part, le système des concessions mises en réserve par des sociétés prévoyantes est entièrement opposé à tous les principes de la législation minière française. De telles manœuvres encouraient assurément la sanction de la déchéance pour inexploitation.

Quant aux observations sur l'inapplication du décret de 1852, encore que certainement ce décret, pour des causes juridiques, n'ait pas donné ce que l'on pouvait espérer, il n'en est pas moins bon de rectifier légèrement sur ce point la critique contenue dans l'exposé des motifs du projet Paris. Ce n'est pas dans l'unique cas de rejet qu'il indique que le décret de 1852 s'est montré d'une utilité pratique, mais bien dans les espèces plus nombreuses où des sociétés, se proposant de procéder à une réunion, averties qu'elles s'exposaient à un refus à peu près certain de la part du Gouvernement, ont jugé préférable, ou se sont vues obligées dans cette incertitude, d'abandonner leurs projets. En de semblables matières, l'effet comminatoire n'est pas à dédaigner.

Quant à cet unique rejet qui n'aurait rien empêché, il convient de rétablir les faits, moins pour tirer des conclusions de cette médiocre affaire que par souci d'exactitude et pour compenser ce que l'exposé Paris a d'un peu tendancieux sur ce point.

Il s'agit en l'espèce d'une demande en autorisation de réunir la concession de Communay à celles de « Forges et du Martray » et de Norroy, autorisation refusée par décision notifiée en janvier 1875. Il est exact que la réunion eut lieu en dépit de ce refus. L'Administration n'intervint pas à ce moment parce que l'avortement de l'affaire lui paraissait imminent. De fait, en juillet 1876 les travaux étaient abandonnés, en octobre suivant la Société exploitante était en faillite. La mine paraît ensuite être retombée aux mains des précédents propriétaires, créanciers privilégiés. Il faut reconnaître qu'il serait un peu abusif de tirer argument de cette affaire contre le système de 1852.

Quoi qu'il en soit le projet Paris supprimait le contrôle des réunions. Mais le Conseil d'Etat en son très savant et très important avis du 2 mai 1876 (1) sur la revision de la loi de 1810 refusa de le suivre dans cette voie.

« A l'occasion de l'article 31, le Conseil a examiné la question de savoir s'il convenait, comme le propose le projet du Gouvernement, de supprimer toute restriction à la réunion de plusieurs mines dans les mains d'un même concessionnaire. Les restrictions établies par l'article 31 de la loi de 1810, complété par le décret du 23 octobre 1852, qui subordonne les réunions à l'autorisation du Gouvernement sont présentées, dans l'exposé des motifs, comme inutiles et sans aucune efficacité. On fait valoir que depuis 1852,

(1) Annales des Mines 1878, Lois et Décrets, page 206.

toutes les demandes d'autorisation de réunion qui ont été présentées ont reçu un avis favorable, sauf une. Mais ce fait établit que la seule exigence d'une autorisation a suffi pour prévenir les dangers dont la crainte avait inspiré le décret de 1852. La preuve que la règle posée par ce décret a une certaine efficacité, c'est que les représentants de l'industrie minière en ont, à plusieurs reprises, demandé l'abrogation en réclamant contre les gênes qu'elle leur imposait. »

« Le Conseil pense que le parti le plus sage, sur ce point, est de maintenir les textes existants, qui ont l'avantage de ne pas laisser le Gouvernement désarmé en face d'une coalition d'intérêts privés de nature à porter un grave préjudice au consommateur. »

On sait déjà que le projet Paris n'eut pas de suite et fut remplacé par le projet restreint de Freycinet qui ne traitait pas de la présente question.

Mais on retrouve les fruits de la fermeté doctrinale du Conseil d'Etat dans l'attitude prise en 1886 par le Ministre Baihaut qui, dans son projet consacré au principe de la « mine à l'inventeur », expose que le décret de 1852, quelles que soient les attaques dont il a été l'objet, constitue une excellente mesure au point de vue de l'intérêt public bien entendu. Aussi en conservait-il les bases dans son article 54 avec une exception, qui s'expliquait d'elle-même dans son système, en faveur du concessionnaire de mines devenu inventeur d'un nouveau gisement.

Mais cette attitude devait provoquer une attaque violente dirigée contre les idées de 1852 par M. François Laur, député, dans sa proposition du 15 février 1886 (1). L'auteur de cette proposition est ennemi de tout contrôle analogue et, au congrès de Lille en 1908, blâmera sans modération le Président Napoléon « l'antipode du premier Napoléon, un socialiste, un rêveur qui veut se faire une popularité facile et édicte le décret de 1852 sous la pression des masses ». La théorie de M. Laur paraît mériter un examen complet et une discussion de détail.

« Nous nous sommes toujours demandé quel était le danger public qui s'opposait à la réunion des concessions. S'il est une industrie qui réclame la forme par groupements, c'est bien l'industrie minière si misérable et si compromise entre les mains des individualités souvent impuissantes. Pour ne citer qu'un exemple, quel avantage a-t-on retiré, au point de vue général, du morcellement en quatre groupes de la Compagnie de la Loire? On a jeté la pomme de discorde au milieu de quatre sociétés, condamné certains groupes à lutter contre toutes les difficultés, d'autres à prospérer quand même, et cela, en n'imposant la solidarité (une solidarité mal établie) que vis-à-vis des créanciers obligataires! Encore si on avait voulu éviter la trop grande extension des périmètres, mais les quatre groupes que Napoléon III a formés par un décret spécial ne constituent qu'une surface concédée de 5.662 hectares, et, à côté, dans le bassin de la Loire même la seule concession de Firminy et Roche a 5.856 hectares. La concession d'Anzin comprend 11.851 hectares, et la Compagnie entière possède 28.000 hectares; Aniche, 11.850; Nœux, 8.028. On ne s'aperçoit donc nullement que ces concentrations entre les mains de sociétés nuisent à l'intérêt général, et dans tous les cas cela est favorable au sage aménagement des mines. Du reste, il est nécessaire d'être logique, et si la propriété des mines est proclamée par la loi une propriété transmissible et soumise au droit commun, à quoi bon lui créer des entraves dans la pratique par des restrictions calculées. »

(1) Annexe en procès-verbal de la séance du 15 février 1886.

Il y a là quelques points à préciser. Sans doute l'étendue de la concession de Roche et Firminy est hors de proportion avec celle que l'on a assignée aux tronçons de la Compagnie de la Loire, mais il suffit de se reporter au texte précité de l'Inspecteur Général Migneron pour y voir que l'inégalité choquante des concessions dans le bassin de la Loire n'a d'autre cause que l'existence de droits positifs anciens, les uns dérivant de concessions instituées sous l'empire des anciennes lois, les autres fondées sur une longue prescription. La loi de 1810, en son article 53, prescrivait de respecter ces droits acquis.

Quant à cette « pomme de discorde » jetée par une main maléfique au milieu d'une touchante fraternité d'intérêts, il ne faut pas oublier que le régime des concessions tel qu'il a été institué en 1810 repose sur le principe de concurrence et le système d'économie libérale dans lequel cette discorde est le moteur même de la vie.

Ceci dit il convient de revenir au texte de M. Laur pour en examiner d'autres passages.

« Ce décret, d'une légalité suspecte, a constitué une spoliation à l'égard de l'ancienne Compagnie des mines de la Loire, qui avait réussi à rassembler entre ses mains un périmètre cependant fort restreint de 5.662 hectares et qui a été coupée en quatre tronçons par une mesure arbitraire. »

Dans ses articles déjà cités du *Journal des Économistes*, Lamé Fleury fait remarquer que cette accusation de spoliation est inexacte. La Compagnie des Mines de la Loire n'a pas été divisée en vertu du décret de 1852, mais bien par le moyen de la législation sur les sociétés anonymes, législation bien antérieure à la constitution de cette Société et qui ne constituait nullement une mesure d'espèce dirigée contre elle.

Puis M. Laur s'appuie sur une citation de M. de Ruolz, Inspecteur Général des Ponts et Chaussées, chargé vers 1873 d'une enquête générale sur la question houillère et dont l'autorité est assurément des plus sérieuses en la matière.

M. de Ruolz, dit M. Laur, « cite des exemples de l'incontestable avantage des réunions de concessions. C'est ainsi, dit-il, qu'en 1845, 27 concessions du bassin de la Loire se fusionnèrent au grand profit de l'industrie.

« Le groupement, d'après lui, offre des avantages sérieux. Diminution des frais généraux, accroissement du crédit des compagnies, facilités plus grandes et économies notables pour les recherches et surtout pour les travaux de premier établissement ; garanties enfin données au bien-être des ouvriers par des institutions que les grandes compagnies peuvent seules créer et soutenir.

« Néanmoins, malgré cet examen impartial le rapporteur conclut, comme à regret, à la suppression de l'article 31 et à son remplacement par le texte du décret d'octobre 1852. »

Il faut reconnaître que l'opinion de M. de Ruolz ne nous parvient à travers cet exposé que quelque peu déformée dans son ensemble. Si l'on se reporte au compte rendu de sa mission (1) M. de Ruolz paraît de suite beaucoup moins affirmatif.

Sans doute il observe tout d'abord que les craintes de monopole manifestées par l'opinion publique lui paraissent fort exagérées. L'expérience a

(1) Mission de M. de Ruolz, en France et en Angleterre — Paris, Imprimerie Nationale 1872.

prouvé, dit-il, que cette division en quatre (de la Compagnie des Mines de la Loire) n'avait amené aucun abaissement dans les prix, pas plus qu'en Angleterre la fusion des compagnies ne semble en produire la surélévation.

Puis viennent les remarques citées par M. Laur sur les avantages divers des réunions :

« Nous croyons sincèrement que, si les réunions de concessions ou les associations entre concessionnaires pour l'exploitation pouvaient donner lieu à des tentatives de monopole, ce ne serait que dans des circonstances très rares. Dix-huit ans se sont écoulés depuis le décret de 1852 et la concurrence que nos divers bassins ont à soutenir à la fois, soit entre eux, soit contre les houilles étrangères, est aujourd'hui de plus en plus favorisée par le développement des voies de communication, la rapidité des transports et l'abaissement des tarifs. »

Mais il ne faut pas conclure de là qu'une liberté absolue s'impose.

« Aussi pensons-nous que les autorisations de réunion devraient devenir une règle habituelle, dont on ne s'écarterait qu'en présence d'un intérêt public gravement menacé. En outre, il serait indispensable d'abrégier les délais que subissent les demandes d'autorisation. »

Et de Ruolz fait observer, ce qu'il n'est pas inutile de noter, que les bienfaits de la liberté ne seront des bienfaits que si certaines conditions sont sagement observées par l'industrie houillère.

« Cette industrie a de son côté le devoir d'opérer chez elle quelques réformes, afin de ne pas donner prise à ses adversaires (il faudrait suivre le système employé en Grande-Bretagne).

« Là, en effet, jamais une affaire de mines ne dégénère en affaire de bourse, jamais ces énormes accroissements du capital nominal résultant de la spéculation, et jamais par conséquent l'obligation de servir à un capital action *n* fois plus fort que la valeur d'émission, un intérêt qui, quelque modéré qu'il soit, ne peut s'obtenir que par un écart exagéré entre le prix de revient et le prix de vente.

« De là, tendance à restreindre les dépenses indispensables au développement de la production, de là restriction du rayon de vente.

« On ne peut se dissimuler que quelques-unes de nos exploitations cherchent à faire le vide dans un certain rayon pour amener la hausse des prix. »

Et voici la phrase qui résume l'opinion de l'auteur :

« En somme, le comité des houillères françaises nous paraît être dans le vrai en admettant « que le droit conféré au Gouvernement par le décret de » 1852 *doit être maintenu* pour empêcher des abus possibles » et en proposant d'établir que « tout propriétaire de concession qui se rendra acquéreur d'une » concession nouvelle devra en donner avis à l'administration dans le délai » de six mois, une décision ministérielle pourra lui imposer de résilier son » contrat d'acquisition ou de revendre sa concession dans le cas où la réunion » serait jugée contraire à l'intérêt public. »

En présence de ces textes il semble qu'il serait abusif, bien que M. de Ruolz ne soit certes pas un adversaire systématique des réunions, d'étayer de son autorité une attaque de principe contre tout contrôle.

Revenant ensuite au texte de M. Laur, on y trouve une critique assez

amère de M. Dupont. Il est notamment reproché à ce dernier d'avoir approuvé la division primitive du bassin de la Loire en petites concessions dont l'institution a retardé l'essor de l'industrie houillère de plus de trente années. Telle la concession de Verchères-Féloin, d'une étendue de 10 hectares. Il convient de rappeler les observations faites plus haut, l'institution de cette minuscule exploitation ayant précisément les mêmes causes que celle de l'immense concession de Roche et Firminy.

Pendant que nous sommes entraînés, à la suite de M. Laur, dans la série des citations, souvent pleines d'intérêt, contenues dans son exposé, extrayons deux opinions émises par le Comité des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais d'une part, et le Comité des Houillères de la Loire de l'autre, afin d'y chercher l'attitude prise par les exploitants. Il convient toutefois de ne pas oublier que ces Comités sont, par nature, des produits de l'esprit d'association et des instruments puissants de concentration.

Le Comité des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais parle du projet d'insertion du texte de 1852 dans la loi.

« La modification nous paraît, dit-il, à la fois inutile et regrettable. Mieux vaut, en effet, l'article 31 de la loi que le décret de 1852... La surveillance de l'autorité supérieure s'exerce déjà en vertu des articles 7, 31 et 49 de la loi de 1810, tant sur les actes de transmission dont la propriété des mines est susceptible, que sur la régularité et les progrès de l'exploitation. Ceux qui s'élèvent contre le groupement des concessions ne redoutent rien tant qu'une exploitation improductive ou même un défaut complet d'exploitation. Le décret de 1852 n'est point le remède à une situation de ce genre ; il constitue seulement une entrave à l'exercice du droit de propriété des mines et il est désirable qu'on l'abolisse. Des concessions qui, restant isolées, n'auraient pas produit d'utiles résultats pourront ainsi se réunir librement en vertu même de l'article 31 de la loi de 1810 remis en vigueur, à la seule condition que l'exploitation de chacune d'elles soit maintenue en activité. »

Le Comité des Houillères de la Loire émet un avis plus énergique encore.

« Le décret de 1852 n'a donc été qu'une restriction fâcheuse apportée à l'exercice du droit de propriété des mines, qu'une atteinte à la liberté de l'industrie. Il est intervenu, pour ainsi dire *ab irato*, au milieu du mouvement de concentration qui succédait, dans quelques bassins, à un morcellement ruineux ; il a été moins l'expression d'un besoin réel qu'un sacrifice fait à l'agitation produite alors par des passions hostiles et des intérêts mal à propos alarmés. »

Qu'arrivera-t-il quand le Gouvernement se trouvera appelé à trancher une question de réunion de concession ?

« Le Gouvernement se trouvera placé entre les avantages de la réunion demandée par les concessionnaires et l'opinion publique toujours favorable à la concurrence entre les producteurs, et qui ne s'aperçoit pas qu'en matière de mines il est imprudent de tout sacrifier à l'intérêt présent, et qu'il faut surtout sauvegarder l'avenir. »

« Le décret de 1852 nous paraît donc constituer une mesure regrettable au point de vue, non seulement de l'industrie des mines, mais encore du consommateur et du Gouvernement lui-même ; mieux valait le système de l'article 31 qui laissait aux concessionnaires toute liberté d'action, sauf à en surveiller l'usage et à en réprimer les abus ; nous croyons qu'il serait sage d'y revenir. »

Serait-ce donc, comme le faisait observer judicieusement le Conseil d'Etat en 1878, que le décret de 1852 n'est pas aussi dépourvu d'efficacité qu'il le paraît?

Quoi qu'il en soit, tout cela est bien net, mais se sont des opinions et non des argumentations. C'est un peu plus loin, dans une phrase de M. Francis Laur, que l'on va trouver le nœud du problème.

« Nous admettons, dit-il, qu'il y a certainement pour chaque catégorie d'affaires un groupement nécessaire centralisant ni trop ni trop peu. Le Gouvernement peut-il être juge dans cette question? est-il compétent? Les meilleurs juges en matière industrielle ne sont-ils pas les industriels eux-mêmes? »

Toute la question se trouve dans la première de ces phrases et plus spécialement dans le mot « affaires ». Au point de vue de l'exploitation des mines, il y a certainement un groupement tel que le décrit M. Laur. Et il est mauvais, techniquement mauvais, de restreindre la faculté de réunion en deçà de ce point. Mais faut-il s'en remettre pour le déterminer aux exploitants eux-mêmes? Non, le point de vue « affaires » n'est pas le point de vue « exploitation technique ». Le premier importe seul à l'industriel, le second importe éminemment à l'intérêt général. Or il peut se produire, il se produit et le cas semble bien s'être réalisé dans l'affaire de la Loire qu'alors que ce point de concentration qui donne le profit maximum pour le bon aménagement de l'extraction est atteint, il reste encore intérêt dans un esprit purement financier et non plus minier, à pousser la concentration encore plus loin, pour en obtenir les résultats que donne en économie générale toute « coalition ». (Ce terme étant pris dans une acception qui n'a rien de pénal).

En d'autre terme, il y a un degré de réunion qui est favorable à l'aménagement de la mine et, au delà, il y a encore un autre degré de réunion qui, indifférent ou même nuisible à l'exploitation technique, peut rester avantageux à un point de vue purement financier — sinon spéculatif. C'est pour cette dernière phase que l'on peut douter qu'il faille s'en remettre à la sagesse des industriels.

Cette distinction se retrouve en puissance dans la théorie de Dalloz (1) qui peut cependant passer pour un des plus fermes partisans de la liberté absolue des transactions en matière de mines. Il convient de le citer et, contrairement à l'ordre logique, de commencer par sa conclusion dans laquelle il se proclame adversaire du principe de contrôle, ceci afin d'éviter le reproche de citation tendancieuse.

« Pour nous, nous ne voulons rien de ce qui entrave à ce point la constitution de compagnies ou sociétés puissantes en matière d'industrie minière car, à nos yeux, le développement de l'esprit d'association et la concentration des capitaux sont, avec un bon système de viabilité les premiers besoins de cette industrie minière » (2).

On ne saurait être plus catégorique. Or, que dit précédemment le même auteur? Ceci (3) :

« La nécessité d'une autorisation préalable pour la réunion des exploitations minières ne se comprend logiquement que pour le cas où il s'agit de mines

(1) Edouard Dalloz, de la Propriété des Mines, Paris 1862.

(2) Op. cit. page 288 T. Premier.

(3) Op. cit. page 287 T. Premier.

situées dans des bassins différents, c'est-à-dire de mines qui, eu égard à leur isolement matériel l'une de l'autre, ne semblent pas susceptibles de trouver dans leur réunion aux mains d'une même compagnie l'avantage de voir disparaître l'insuffisance de leur champ respectif d'exploitation, ni celui de pouvoir être soumises à un système commun de travaux d'ensemble ayant pour résultat une économie sur les frais d'exploitation. »

Donc, selon Dalloz lui-même, il faut distinguer le cas où les mines réunies pourront être « soumises à un système de travaux d'ensemble (1) » de celui où « par suite de leur éloignement matériel » elles ne pourront tirer de leur nouvelle situation aucun avantage technique.

En mars 1846 le Ministre des Travaux Publics, répondant à M. Lanyer, l'avait déjà dit à la Chambre des Députés (2).

« L'association a lieu de bassin à bassin, des concessions qui peuvent ne pas être exploitées ensemble, qui n'ont pas besoin d'une direction unitaire. se trouvent réunies et possédées par la même Compagnie. C'est un inconvénient, ce n'est plus un avantage.

« La possession de plusieurs concessions du même bassin, de la même exploitation, par une Compagnie, était un avantage qui pouvait avoir des inconvénients. La possession de plusieurs concessions de bassins différents par une seule Compagnie est un inconvénient qui n'a pas d'avantage. »

Il y a donc la réunion à but minier et la réunion à but financier. La première a ses avantages, souvent considérables, on n'en saurait douter. Que penser de la seconde?

Bornons-nous pour couronner ce débat à reproduire purement et simplement ces phrases lapidaires et définitives de M. Aguillon, après lesquelles nous ne pensons pas qu'il puisse rien rester qui mérite d'être ajouté.

« Trop de causes facilitent après coup la concentration de la richesse minérale dans les mêmes mains pour que l'Administration ne doive pas se montrer soucieuse de la restreindre à l'origine sans sortir de limites techniquement raisonnables. *Diviser la propriété minérale en évitant de l'émettre est une maxime que nous rappellerons souvent comme s'imposant aux administrations publiques* (3). »

Le décret de 1852 peut donc être considéré comme une œuvre louable. Et cependant tout n'est pas inexact dans les affirmations de ceux qui dans la seconde moitié du XIX^e siècle ont discuté son efficacité. Il est certain que ce texte et les applications qui s'en déduisent laissent, à plus d'un demi-siècle de distance, une singulière impression d'inachevé et de désuet.

De même les principes de la loi de 1911 ont été mûrement étudiés depuis l'an VI. Les quelques imperfections de détail qu'elle peut présenter ne paraissent pas devoir nuire très gravement à sa mise en vigueur. Cependant,

(1) Ce qui est plutôt le cas de la fusion.

(2) Recueil des lois et documents administratifs et législatifs à consulter sur cette question : la constitution de la Société des Mines de la Loire est-elle légale ?

(3) Op. cit. page 126.

pour tirer de son application la plénitude de ce qu'elle en attend, la jurisprudence se voit amenée, ainsi qu'il a été dit à l'occasion des garanties de nationalité, à des conséquences juridiquement discutables.

D'où il est logique d'inférer que ces deux efforts, visant à résoudre des problèmes de même nature se sont heurtés à un obstacle imprévu et commun contre lequel la jurisprudence s'est pour ainsi dire usée après 1852, qu'elle a tenté de tourner après 1911. Cet obstacle n'est autre que celui qui résulte de la forme sociétaire de la propriété des mines, forme devant laquelle est annihilé tout contrôle de l'Etat.

Les difficultés qui en résultent ont été signalées depuis longtemps, en des époques où elles n'étaient cependant qu'à leur début.

On ne peut se dispenser ici de citer les remarques présentées avec une clairvoyance profonde par le comte Berlier au cours de l'élaboration de la loi de 1810.

A la séance du 20 juin 1809, l'une des premières tenues par le Conseil d'Etat, le comte Berlier fait observer que, relativement aux mines, il conviendrait que les sociétés anonymes fussent interdites (1). On a pu les tolérer tant que la concession n'a donné au concessionnaire que le droit d'exploiter pendant un certain laps de temps, mais puisqu'elle va leur transférer dorénavant une propriété perpétuelle et incommutable on ne doit pas souffrir que cette propriété repose sur des êtres de raison.

Ce à quoi Regnaud de Saint-Jean-d'Angély répond qu'interdire les sociétés anonymes serait empêcher des associations sans lesquelles il devient presque impossible d'entreprendre des exploitations aussi considérables que celle des mines. De telles exploitations exigent des capitaux qu'un petit nombre de particuliers ne pourrait pas fournir ou ne voudrait pas aventurer. Un capitaliste hasarderait bien une petite portion de sa fortune mais il se refuserait à risquer sa fortune tout entière. Dès lors, il faut nécessairement admettre un mode qui appelle tous ces capitaux partiels et en forme une somme totale pour commencer et soutenir l'entreprise.

Le comte Berlier ajoute ensuite que l'on pourrait, en défendant les sociétés anonymes, permettre les sociétés en commandite. Celles-ci donneraient les facilités que l'on veut ménager aux capitalistes, en même temps qu'elles indiqueraient les personnes contre lesquelles les actions peuvent être dirigées et qui sont responsables envers le public.

Et l'archichancelier lui fait observer qu'aucune société anonyme ne peut exister sans l'autorisation du Gouvernement ce qui constitue un moyen suffisant d'empêcher la formation de celles qui ne présenteraient pas les garanties nécessaires.

La conclusion de ce débat sera donnée par Regnaud de Saint-Jean-d'Angély dans son exposé des motifs : « Les associations par actions pour exploiter les mines seront permises et les actions seront meubles, détermination juste autant que prévoyante et propre à réunir, pour faciliter les grands travaux, tous les intérêts et toutes les intentions. »

L'on ne peut que rendre hommage aux pénétrants scrupules du comte Berlier, tout en reconnaissant la justesse des objections qui lui sont présentées. Objections techniques justes, car l'exploitation des mines exige sans nul doute de considérables capitaux. Objections juridiques exactes car jusqu'à cette époque il existe une étroite réglementation des sociétés anonymes. Mais c'est là une garantie aujourd'hui disparue.

(1) Locré, législation sur les mines, page 100.

Il convient de rappeler dans le même sens l'amendement au projet Vivien déposé le 19 mai 1849 par M. Fourneyron qui, dans son article 2, propose de décider que « les sociétés civiles, les sociétés en commandites ou en nom collectif et autres, actuellement existantes ou qui se formeraient à l'avenir pour l'exploitation des mines de même nature, comprises dans plusieurs concessions réunies entre leurs mains, même avec l'autorisation du Gouvernement, ne pourront être autorisées qu'en vertu d'une loi rendue comme il est dit ci-dessus, article premier » (c'est-à-dire sur la proposition du Gouvernement, après examen en Conseil d'Etat).

On ne saurait s'étonner de voir les auteurs du décret de 1852 négliger cet aspect du problème. C'est qu'à cette époque les sociétés anonymes, les seules dont il soit nécessaire de se préoccuper sérieusement, sont régies par une législation spéciale. C'est ainsi qu'en 1846 le Ministre des Travaux Publics n'a vu d'autre remède aux dangers qui résultent de la concentration des entreprises minières que dans le fait que celles-ci ne peuvent se développer dans des proportions inquiétantes qu'en prenant la forme anonyme contre laquelle le Gouvernement est fortement armé. « Pour être en mesure de dicter des lois à la Compagnie (des Mines de la Loire), et de les faire exécuter ponctuellement, dit l'inspecteur général Mignerot, il faut que son pacte social soit tel qu'il la place sous la main du Gouvernement, conséquemment il faut qu'elle devienne une société anonyme. »

Cette garantie est forte mais la loi du 24 juillet 1867 va la faire disparaître. Puis, dix ans après, c'est l'avis du Conseil d'Etat de 1877, cité plus haut, constatant qu'il est impossible d'atteindre au moyen des dispositions de 1852 l'acquisition par une société minière de la majeure partie des actions d'une entreprise de même nature.

Dès lors rien de plus facile que d'éluder l'exécution du décret de 1852 en laissant quelques actions aux mains de porteurs plus ou moins sérieux qui créeront une dissidence fictive, suffisante néanmoins à éviter l'identité de propriétaire qui tomberait sous le coup de la réglementation minière. Dès lors le décret de 1852 devient illusoire.

Après 1911, la jurisprudence avertie par ce précédent ne tentera plus, les circulaires ministérielles le montrent, d'atteindre les transactions en matière d'actions et de parts sociales. Mais le pouvoir effectif de la loi s'en trouvera à ce point affaibli que le Conseil d'Etat en présence de nécessités nationales qui lui paraîtront impérieuses n'aura d'autre ressource que de pénétrer, abandonnant en quelque sorte l'esprit juridique de 1877, dans le fonctionnement intérieur des sociétés minières. De là découle l'explication rationnelle de la jurisprudence sur les garanties de nationalité et des singularités qu'elle présente de prime abord.

En 1849, Dupin, parlant de l'affaire de la Loire disait :

« Le morcellement du capital de la Compagnie en actions avait eu pour conséquence de distribuer les actions entre tant de mains que, lorsqu'on croyait rencontrer un opposant ou un ami, c'était souvent à un actionnaire qu'on avait affaire » (1). Que l'on remplace dans cette phrase « opposant ou ami » par « concurrent étranger » et la politique de 1920 se comprend d'elle-même.

Ainsi la loi de 1911 comme le décret de 1852 sont annihilés par la forme sociétaire, et la forme sociétaire domine la propriété du sous-sol.

(1) Voir l'article de Lamé-Fleury dans le « Journal des Economistes » de décembre 1886.

Que se produira-t-il sous le couvert de cette forme? Tout d'abord un morcellement des capitaux miniers, cela est évident, mais à examiner les choses dans l'ensemble ce morcellement n'est qu'apparent ou transitoire.

A part une minorité de titres disséminés au hasard, la plus grande partie des actions se concentre entre les mains ou sous l'influence d'un certain nombre de capitalistes et surtout des sociétés métallurgiques, elles-mêmes engagées dans de nombreuses liaisons d'intérêts. Et le tout forme une sorte de féodalité minière qui étend son action non plus sur un bassin déterminé mais sur tout l'ensemble du sous-sol français. Certains ont cru que le développement des voies de communication ferait disparaître ce péril. Il n'a fait au contraire que l'étendre.

Ce ne sont plus comme autrefois les mines de même nature d'un bassin qui se réunissent, ce qui avait au moins, à côté d'inconvénients généraux des avantages techniques, ce sont des concentrations hétéroclites où, rentrent les mines de combustibles avec les mines métalliques, qui s'étendent sur les bassins les plus éloignés, voire en Algérie. Et cette vaste réunion non de mines mais d'intérêts miniers, se fait aux mains d'une féodalité industrielle forte, cohésive, organisée en comités métallurgiques et miniers qui sont des puissances en face de l'Etat et à l'attraction desquels les exploitants « libres » ne peuvent pas se soustraire toujours sans inconvénient.

Et comme de telles assertions ne se peuvent avancer sans être couvertes d'une haute autorité, il convient de se borner ici à reproduire le passage suivant, dû à la plume éminemment qualifiée de Lamé Fleury, observations qui datent de plus de 25 ans, mais si fortement conçues qu'il ne semble pas que l'on puisse songer à y rien ajouter.

« Je suis, dit Lamé Fleury, dans le *Journal des Economistes* de novembre 1886, profondément effrayé de la subordination fatale de l'individu à toutes les agglomérations humaines et spécialement aux compagnies industrielles et commerciales (financières, fiscales, voiturrières par terre et par eau, minières, usinières, hydrauliques ordinaires ou minérales, etc..., etc...), à toutes ces grandes collectivités qui offrent certainement de grands avantages au point de vue économique, *mais qui, au point de vue social, me semblent présenter de bien grands inconvénients, pour ne pas dire des dangers.* Si c'est une hérésie, qu'elle me soit pardonnée en faveur de ma bonne foi! Mais j'ai trouvé précisément, en rafraîchissant mes souvenirs pour édifier cette étude spéciale, ces paroles prononcées, devant la Chambre des Députés de 1846, par l'éminent jurisconsulte Dupin : « On ne peut se dissimuler que, si beaucoup de grandes influences, qui pèsent ordinairement sur les Etats, ont disparu en France, vous avez maintenant d'autres puissances qui s'élèvent. Vous êtes à la veille de voir les grandes Compagnies financières exercer une grande influence dans l'Etat. Elles ne se présentent d'abord que pécuniairement et elles deviennent tôt ou tard politiques, embarrassantes et influentes. » Ce langage n'était-il pas prophétique et les quarante années écoulées depuis qu'il a été tenu ne sont-elles pas de nature à faire songer qu'il n'avait rien d'exagéré? Les puissances nouvelles ne menacent-elles pas d'envahir le Parlement, d'exercer une pression sur le Gouvernement, d'oblitérer la conscience publique par l'intermédiaire d'une presse vénale, de gêner les rouages de l'Administration, de fausser les balances de la justice? Ne compliquent-elles pas tout au moins ces dissentiments qui surgissent incessamment entre employeurs et employés? Tandis qu'ils passent forcément inaperçus dans une petite entreprise — dans une grande, ainsi qu'on le voit trop souvent, ils prennent tout de suite, sous l'empire de circonstances de diverses natures, des proportions alarmantes

pour l'ordre public. Ce n'est point que je songe à une entrave quelconque de cette inéluctable évolution du monde industriel ; on ne remonte point un courant social, on est entraîné par lui et il ne sert à rien de résister. Je demande simplement qu'il ne soit, ni directement, ni indirectement, accordé de privilèges à ces favoris de la fortune, auxquels le cours même des choses en donnera toujours trop... »

Il convient de remarquer qu'en matière minière, le régime des concessions, institué pour éviter un morcellement dangereux des exploitations, constituait par la force même des choses une prime inévitable à la concentration et par là un privilège indirect aux grandes entreprises.

Au fond tout le problème de la circulation minière est dans ce mouvement de concentration puissante et le nationalisme minier lui-même, bien compris, n'est que l'un des aspects de cette inquiétude. Il importe bien peu au salut public que l'état civil de quelque commissaire des comptes soit ou ne soit pas produit lors d'une autorisation de cession. Il importe peu qu'une concession passe ou non en des mains étrangères qui, dans les cas graves et les périodes troublées, ne pourront en tirer parti que de l'assentiment du Gouvernement. Il importe au plus haut point qu'un groupement étranger ne puisse, sous le couvert de la propriété sociétaire et anonyme, acquérir en territoire français cette puissance occulte dont parle si éloquemment Lamé Fleury.

Que peut en pareille matière la jurisprudence ? Tenter de galvaniser par tous les moyens le décret de 1852 ?

« Une théorie commode, parce qu'elle n'expliquerait rien et pourrait tout permettre, dit M. Aguillon (1), consiste à trouver un peu large la théorie du Conseil d'Etat de 1877, à déclarer plus conforme à l'esprit, voire même au texte du décret de 1852, lorsqu'il parle de réunion faite par tout moyen « pour toute autre cause » d'admettre qu'il ne peut y avoir là que des questions d'espèce. L'Administration aurait à statuer, dans chacun des cas complexes et mal définis, d'après l'ensemble des circonstances, sous la garantie que laisse aux intéressés le recours contentieux de pleine juridiction qui leur est ouvert indirectement mais nettement, en cas d'application de la sanction que comporte le décret de 1852, la déchéance. »

Cette solution ne serait certes pas sans avantages. Mais est-elle juridique ? Le Conseil d'Etat l'a-t-il écartée à tort ? M. Aguillon ne le croit pas. Serait-elle efficace ? La chose est incertaine (1).

La question à résoudre dépasse le cadre du décret de 1852, dépasse le cadre du droit minéral tout entier. En de telles conditions la parole ne pouvait être qu'au législateur.

(1) Législation des Mines, page 215.

(2) Il n'est pas sans intérêt de citer les clauses que comporte à l'égard des sociétés concessionnaires le cahier des charges type approuvé, en vertu de la loi du 9 septembre 1919 par le décret du 21 avril 1920.

Sans doute l'article 1^{er} du cahier des charges marque une notable faveur à la forme sociétaire qu'une clause facultative peut rendre — et rend parfois — obligatoire.

Mais l'article 2, par une disposition impérative et non susceptible de dérogation, déclare, ce qui est très important, qu'en pareil cas les actions des sociétés concessionnaires devront être nominatives. D'autres dispositions soumettent les augmentations de capital à l'approbation gouvernementale préalable. Enfin l'on a vu les prescriptions assez méfiantes qui visent la nationalité des administrateurs.

Celui-ci ne semble pas s'être soucié de la prendre. Par contre, c'est avec un véritable effroi que l'on trouve dans l'article 2 de la loi du 9 septembre 1919 cette disposition : « le cahier des charges déterminera notamment. . . . 12° les conditions particulières de la concession qui pourront comprendre l'établissement et le fonctionnement de de *consortiums* ou comptoirs de vente ou d'exportations ».

Ainsi le législateur craint que les sociétés minières ne manifestent pas d'elles-mêmes une ardeur de concentration suffisante ! Il envisage la possibilité de les obliger à entrer dans des consortiums ! Il convient de se hâter de reconnaître avec satisfaction que jusqu'à présent aucun des cahiers des charges des nouvelles concessions n'a comporté cette surprenante clause.



Tels sont les faits. Telles sont la doctrine et la jurisprudence.

Après les avis exposés il convient, non pas de conclure ce qui serait trop ambitieux en une matière aussi délicate, mais de chercher à définir le sens dans lequel une conclusion pourrait se dégager.

Le phénomène le plus frappant qu'il a été donné de constater au cours de ce travail est sans aucun doute la concentration et l'organisation sans cesse croissante de la propriété minière. Un tel fait peut être envisagé, selon la doctrine générale de chacun, selon des angles bien différents.

A nos yeux l'esprit essentiel et irréductible du droit public français, ce qui le distingue, par la vertu même du tempéramment national, de tout autre, c'est le principe individualiste tel qu'il a été placé à un rang éminent par la législation révolutionnaire et napoléonienne. Or, ce principe n'admet pas de pouvoir intermédiaire qui s'interpose entre l'Etat et l'Individu. Pour parler nettement, il ne s'accommode pas de l'existence de ces puissances que Lamé Fleury, dans le passage cité plus haut, a décrit avec tant de force.

Sans doute ce sont là des idées diamétralement opposées à celles qui règnent aujourd'hui sur de très notables parties de l'opinion. Nous n'en persiflons pas moins à penser que le système individualiste est si parfaitement conforme aux tendances et aux possibilités de notre caractère national que tout autre, eût-il parfaitement réussi en d'autres pays, ne saurait produire en France que malaise profond. Toutefois, il ne faut pas ici de malentendu, ce que nous demandons, ce n'est pas une diminution du rôle de l'Etat, mais bien au contraire son extension. A savoir qu'il n'y ait que deux domaines, celui de l'individu et celui de l'Etat sans qu'aucune puissance intermédiaire, fut-elle industrielle ou financière, vienne empiéter sur l'un ou sur l'autre.

Mais est-il possible de remonter le cours des choses ou de l'arrêter? N'est-il pas illusoire et vain de seulement le souhaiter? C'est là un problème qu'il faudrait pour résoudre le génie spéculatif de l'économiste joint à cette force particulière de l'esprit qui fait les grands hommes d'Etat.



Quittant ces points de vue trop vastes de l'économie générale pour rentrer dans le domaine de la politique minière, les termes du problème y sont légèrement différents. Ici la concentration ne résulte pas seulement de la force des choses, mais aussi de causes d'ordre juridique. Le régime des concessions institué en vue de remédier à un morcellement abusif devait naturellement favoriser le groupement des intérêts.

La situation de fait pourrait se présenter ainsi. Il n'existe certes pas de monopole, de « trust » des minéraux à proprement parler. Mais on peut s'avancer jusqu'à dire que tous les éléments, tous les organes propres à constituer la puissance des grandes coalitions existent parfaitement — sauf l'occasion propice et les circonstances favorables à leur développement. Il n'y a pas de trust souterrain, non certes, mais il y a si l'on ose s'exprimer ainsi « du trust à l'état de nébuleuse ». Et l'on ne peut se dissimuler que le jour où un pas de plus serait fait dans ce sens, il serait difficile à l'Etat, à moins d'abdiquer, de ne pas recourir au remède extrême, la nationalisation. Et ce jour-là l'Etat devra nationaliser, alors même qu'il attendrait de cette mesure les conséquences les plus néfastes pour l'avenir de la mise en valeur de notre

sous-sol, parce qu'il ne pourra, à aucun prix, laisser croître en face de lui — donc *ipso facto* contre lui, — une semblable puissance.

Il est donc nécessaire de se fixer pour idéal une division, une individualisation de la propriété minière. « Diviser la propriété minérale en évitant de l'émettre est une maxime que nous rappellerons souvent comme s'imposant aux administrations publiques » (1). Et là se pose une question d'intérêt primordial : En l'état actuel des choses le régime de 1810, augmenté de ses annexes de 1852 et de 1911, perfectionné encore dans ce sens s'il est nécessaire, permet-il de parvenir à cette fin ?

Le principe du droit régalien a déjà subi bien des assauts. La loi de 1919 en est un et nombre d'autres, plus graves, sont rentrés dans l'abîme insondable où vont se rejoindre les projets de loi toujours abandonnés et les propositions toujours caduques. Il n'en reste pas moins vrai que ce principe a rendu d'immenses services. Est-il susceptible d'en rendre encore en cette occasion ? Est-il possible avec le droit régalien, de lutter contre la concentration croissante des intérêts, contre la « coagulation » de la propriété minière ? Si l'affirmative prévaut tout est bien et il ne reste plus qu'à se tourner vers le législateur pour lui demander l'arme nécessaire.

Mais si l'hypothèse contraire se vérifie, s'il est impossible de remonter un courant trop général du monde économique, si ce mouvement de réunion est irrésistible, il faudra reconnaître, à regret mais nécessairement, que le régime de 1810, après avoir donné des résultats que nul autre, vraisemblablement ne dépassera, n'en est pas moins d'ores et déjà virtuellement condamné.

Si la concentration de l'industrie minière est inévitable et fatale, elle se fera nécessairement par l'Etat ou contre lui. Et l'Etat ne pourra se désintéresser de cette situation.

Sans doute les conséquences d'une nationalisation du sous-sol — et, surtout d'une nationalisation rétroactive — seraient graves et peut-être déplorables. Pourtant, si ce remède extrême, dangereux, mais énergique devient nécessaire, le devoir de l'Etat sera d'en faire usage plutôt que de voir une finance métallurgique et minière aussi puissante que lui et cherchant à l'être plus, se substituer à lui pour opérer cette intégration et ajouter aux inconvénients techniques et proprement miniers qu'elle présente, les plus graves conséquences de l'ordre politique.

Pour tout résumer en quelques lignes, il peut être considéré comme probable que l'Etat se trouve quelque jour conduit devant un dilemme qui, en termes barbares mais précis, s'exprimera de la sorte : individualiser la propriété minière ou la nationaliser. Il est à souhaiter que ce grave problème reçoive sa solution avant que la première — et la meilleure — de ces deux méthodes ne soit devenue impossible.

(1) Aguillon, déjà cité.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

SUR

LES TEXTES PRÉCÉDEMMENT CITÉS

I. — LOIS.

Loi du 28 juillet 1791 : Recueil des lois, ordonnances, décrets, règlements, circulaires concernant les services dépendant du Ministère des Travaux Publics. (1399-1804), page 183.

Loi du 21 avril 1810 : Bulletin des Lois, 1810. P. Pr. 1^{er} Semestre, page 355.

Loi du 27 avril 1838 : Bulletin des Lois, 1838. P. Pr. 1^{er} Semestre, page 619 ; Annales des Mines, 1838, Lois et décrets, page 557.

Loi du 16 juin 1851 : Voir textes spéciaux à l'Algérie.

Loi du 9 mai 1866 : Bulletin des Lois 1866. P. Pr. 1^{er} Semestre, page 605.

Loi du 27 juillet 1880 : Bulletin des Lois, 1880. P. Pr. 2^e Semestre, page 140.

Loi du 8 avril 1910 : (Loi de finances). Redevances minières. — Annales des Mines 1911, Lois et décrets, page 487.

Loi du 13 juillet 1911 : (Loi de finances). Article 138. — Annales des Mines 1911, Lois et décrets, page 487.

Loi du 9 septembre 1919 : Annales des Mines 1919, Lois et décrets page 601.

II. — ORDONNANCES ET DECRETS

Arrêté du Directoire exécutif du 3 Nivôse an VI (assimilable à un décret). Bulletin des Lois, an VI, N^o 1634.

Ordonnance du 18 avril 1842 (élection de domicile). — Bulletin des Lois 1842, P. Pr. 1^{er} Semestre, p. 273. Annales des Mines 1842, Lois et décrets, page 812.

Décret du 23 octobre 1852 : Bulletin des Lois, 1852. P. Pr. 1^{er} Semestre, page 811. Annales des Mines 1852, Lois et décrets, page 213.

Décret du 21 avril 1920 (cahier des charges-type des concessions minières). Annales des Mines, 1920, Lois et décrets, page 272.

III. — ARRETES

Arrêté du Directoire exécutif du 3 Nivôse an VI (voir ordonnances et décrets).

IV. — CIRCULAIRES ET INSTRUCTIONS MINISTERIELLES

Instruction ministérielle du 18 Messidor an IX. *Jou.nal des Mines*, an IX, page 845.

Instruction ministérielle du 3 août 1810. *Recueil des lois, ordonnances, décrets, etc...* (1805-1816), page 214.

Circulaire ministérielle du 29 décembre 1838. *Recueil des lois, etc...* (1831-1840), page 301.

Circulaire ministérielle du 16 mai 1842 (élection de domicile). *Recueil des Lois, etc...* (1841-1847), page 127.

Circulaire ministérielle du 20 novembre 1852 (réunions). *Recueil des Lois, etc...* (1852-1855), page 285.

Circulaire ministérielle du 31 octobre 1898. *Annales des Mines*, 1898, *Lois et décrets*, page 476.

Circulaire ministérielle du 8 juillet 1909 (réunions). *Annales des Mines* 1909, *Lois et décrets*, page 241.

Circulaire ministérielle du 21 février 1912 (mutations). *Annales des Mines* 1912, *Lois et décrets*, page 160.

Circulaire ministérielle du 8 mars 1912 (mutations). *Annales des Mines* 1912, *Lois et décrets*, page 258.

Circulaire ministérielle du 30 décembre 1912 (réunions). *Annales des Mines* 1912, *Lois et décrets*, page 785.

Circulaire ministérielle du 5 décembre 1913 (mutations). *Annales des Mines* 1913, *Lois et décrets*, page 873.

Circulaire ministérielle du 2 septembre 1920 (mutations). *Annales des Mines* 1921, *Lois et décrets*, page 313.

Circulaire ministérielle du 1^{er} mars 1921. *Annales des Mines* 1921, *Lois et décrets*, page 315.

V. — AVIS DU CONSEIL D'ETAT

21 août 1810 (Cession d'Erlenbach). *Journal des Mines*, vol. 28 (1810), page 483.

2 mai 1878 (revision de la législation minière). *Annales des Mines* 1878, *Lois et décrets*, page 206.

19/26 décembre 1907 (nature des concessions). *Annales des Mines* 1907, *Lois et décrets*, page 547.

VI. — ARRETS DU CONSEIL D'ETAT AU CONTENTIEUX

20 janvier 1893 (réunion : affaire Prax). *Annales des Mines* 1893, *Lois et décrets*, page 58.

28 novembre 1919 (mutations : affaire Bourges). Annales des Mines 1919, Lois et décrets, page 805.

17 juin 1921 (mutations : affaires Fourez). Annales des Mines 1921, Lois et décrets, page 592.

VII. — TEXTES SPECIAUX A L'ALGERIE

Rapport de la Commission chargée de la revision de la législation des mines en Algérie. Voir Rapports et mémoires administratifs.

Loi du 16 juin 1851 sur la constitution de la propriété en Algérie. Bulletin des Lois 1851, P. Pr. 1^{er} Semestre, page 695.

Décret du 18 avril 1912, rendant applicable à l'Algérie l'article 138 de la loi de finances du 13 juillet 1911. Annales des Mines 1912, Lois et décrets, page 311.

Décret du 8 mai 1920, rendant applicable à l'Algérie la loi du 9 septembre 1919. Annales des Mines 1920, Lois et décrets, page 429.

Décret du 28 août 1920, portant approbation du cahier des charges-type des concessions minières en Algérie. Annales des Mines 1920, Lois et décrets, page 665.

VIII. — RAPPORTS ET MEMOIRES ADMINISTRATIFS

Rapport de l'Inspecteur Général Mignerou, Paris, Imprimerie royale 1847.

Commission des Mines de la Loire. Procès-verbaux.

Rapport de la Commission chargée de la revision de la législation des mines en Algérie. Paris, Imprimerie nationale 1849.

De Ruolz. Mission de M. de Ruolz en France et en Angleterre. Paris, Imprimerie nationale 1872.

Dupont. Développement à l'appui des propositions de modifications à la loi de 1810. Paris 1875.

IX. — TRAITES DE DOCTRINE ET DE JURISPRUDENCE

Locré. Législation sur les Mines (1828).

Delebecque. Traité sur la législation des mines, minières et carrières en France et en Belgique (1836).

Peyret-Lallier. Traité sur la législation des mines, minières, carrières, tourbières, usines, sociétés d'exploitation et chemins de transports (1842).

Recueil des lois et documents administratifs et législatifs à consulter sur cette question : la constitution de la société des mines de la Loire est-elle légale? (1847).

Lamé Fleury. De la législation minérale sous l'ancienne monarchie (1857).

Dupont. Traité pratique de la jurisprudence des mines (1862).

Dalloz. Le la propriété des mines (1862).

Bury. Traité de la législation des mines, des minières, des usines et des carrières en France et en Belgique (1877).

Féraud-Giraud. Code des mines et minières (1887).

Aguillon. Législation des mines en France (édition de 1903). Supplément à la législation des mines en France (1912).

H. Berthélemy. Traité élémentaire de Droit administratif (7^e édition 1912).

X. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Rapport du comte d'Argout à la Chambre des Pairs (séance du 30 mars 1837).

Discours Legrand à la Chambre des Pairs (séance du 13 avril 1837).

Rapport Sauzet à la Chambre des Députés (séance du 29 juin 1837).

Rapport complémentaire d'Argout à la Chambre des Pairs (séance du 16 avril 1838).

Proposition Delessert (Chambre des Députés, séance du 3 avril 1846).

Rapport Chaix d'Est-Ange (Chambre des Députés, séance du 5 mai 1846).

Projet Vivien (Assemblée Nationale, séance du 11 novembre 1848).

Proposition Callet, Levet, etc... (Assemblée Nationale, séance du 12 avril 1849).

Rapport Emmery (Assemblée Nationale, séance du 21 avril 1849).

Rapport Girerd (Assemblée Nationale, séance du 12 mai 1849).

Amendement Emmery (Assemblée Nationale, séance du 14 mai 1849).

Amendement Fourneyron (Assemblée Nationale, séance du 19 mai 1849).

Rapport Ducarre (rapport préalable) (Assemblée Nationale, séance du 5 juillet 1873).

Rapport Ducarre-de-Marcère (Assemblée Nationale, séance du 22 janvier 1874).

Projet Paris. Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat. du 17 novembre 1877).

Projet de Freycinet. Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 21 mai 1878.)

Projet Baihaut. Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des Députés du 25 mai 1886.

Proposition Francis Laur. Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des Députés du 15 février 1886.

Projet Jonnart. Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des Députés du 5 mai 1894.

Projet Baudin. Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des Députés du 5 novembre 1901.

Projet Barthou. Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des Députés du 1^{er} novembre 1908 (2^e séance).

Rapport Zévaès. Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des Députés du 1^{er} avril 1909.

Projet Millerand. Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des Députés du 30 juin 1910.

Rapport Ajam. Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des Députés du 11 juillet 1911.

Discours A. Thomas. Journal Officiel, Débats parlementaires, Chambre des Députés 1911, page 2.139.

XI. — MEMOIRES (PUBLICATIONS PERIODIQUES)

Journal des Economistes, année 1886, Mémoires de M. Lamé Fleury, « De la propriété des mines à propos de faits récents ».

Revue de la législation des Mines (année 1910).

Mémoire de M. Nicou : « Les gisements de minerai de fer de la Laponie suédoise. » Annales des Mines 1908, Mémoires 10^e série, volume N^o 14, page 221.

Mémoires de M. Louis Rolland, Professeur à la Faculté de Droit de Paris « L'utilisation de l'énergie hydraulique » et « Les nouvelles concessions de mines » Revue du Droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1920.

Mémoire de M. Leseur : « L'évolution de la politique minière espagnole. » Revue de l'Industrie Minérale, 15 novembre 1921.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

LÉGISLATION SUR LES TRANSFERTS DE CONCESSIONS MINIÈRES

Exposé général	5
Droit monarchique.	6
Droit intermédiaire	6
Loi du 21 Avril 1810	11
Ordonnance du 18 Avril 1842	12
Commission de 1846-49	12
Rapports Ducarre et de Marcère	15
Projets Paris et Baïhaut, proposition Francis Laur	15
Projet Barthou.	18
Congrès de Lille	19
Évolution générale de la question	21
Le nationalisme minier	22
Rapports Zévaès et Ajam	24
Budget de 1911	25
Critique de la loi de 1911	27

DEUXIÈME PARTIE

JURISPRUDENCE SUR LES TRANSFERTS DE CONCESSIONS MINIÈRES

Actes soumis à la nécessité d'une autorisation	31
Présentation d'une demande	37
Instruction	41
Principes administratifs sur l'examen des demandes	45
Cessions et amodiations de concessions nouvelles	50
Effets de l'autorisation	51
Surveillance administrative.	53
Sanctions.	54
Jurisprudence sur la nationalité des Sociétés cessionnaires ou amodiataires	55

TROISIÈME PARTIE

LÉGISLATION ET JURISPRUDENCE SUR LES DIVISIONS ET RÉUNIONS DE CONCESSIONS

Division des concessions	63
Loi du 27 Avril 1838	64
Jurisprudence,	66
Réunions de concessions	67
Affaire de la Compagnie des Mines de la Loire	69
Décret du 23 Octobre 1852.	72
Jurisprudence,	73
Controverses sur le décret de 1852	76
Le Contrôle de l'État et la propriété sociétaire	84
Conclusions	90

Indications Bibliographiques sur les textes précédemment cités.

Vu :

Le Président de la thèse

LOUIS ROLLAND

Vu :

et permis d'imprimer

Le Recteur

de l'Académie de Paris

P. APPELL

Vu :

le Doyen

F. LARNAUDE

BUFFET ET LECLERC, 72, RUE DU CHATEAU-D'EAU, PARIS
